

Sisäisen turvallisuuden uhkakuvat ja muutos Sisäministeriön hallinnonalan asiakirjoissa 2004- 2017

Santtu Rumbin

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Kesäkuu 2020



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Sosiaalitieteiden laitos	
Tekijä – Författare – Author Santtu Rumbin			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Sisäisen turvallisuuden uhkakuvat ja muutos Sisäministeriön hallinnonalan asiakirjoissa 2004-2017			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yhteiskuntapolitiikka			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika – Datum – Month and year Kesäkuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 115 + 9
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tutkielman taustalla on vaikuttanut havainto siitä, että sisäisen turvallisuuden uhkia käsitellään julkisuudessa varsin yksinkertaistavasti sekä se, että sisäisen turvallisuuden yhteiskunnallinen merkittävyys vaikuttaa kasvaneen 2010-luvun mittaan erilaisten uusien tai uusina esitettyjen ilmiöiden ja tapahtumien myötä. Tämän tutkielman tarkoituksena onkin lisätä ymmärrystä sisäisen turvallisuuden uhkakuvapolitiikasta analysoimalla Sisäministeriön keskeisimmissä turvallisuusasiakirjoissa esitettyjä uhkakuvia turvallistamisen teoriaan pohjaavan kehysanalyysin avulla.</p> <p>Aineistona tutkielmassa käytetään Sisäministeriön vuosien 2004, 2008 ja 2012 sisäisen turvallisuuden ohjelmia, vuoden 2016 selontekoa sekä vuoden 2017 strategiaa. Analyysimenetelmänä hyödynnetään sisällönanalyysiä ja aineistoa lähestytään teorialähtöisellä sisällönanalyysillä. Aineiston analyysiä varten on muodostettu strukturoitu analyysirunko kehystämisen viitekehyksen pohjalta. Tutkielmassa tarkastellaan siis sitä, millaisia uhkia turvallisuusasiakirjoissa esitetään, miten uhkakuvat ovat muuttuneet vuosina 2004-2017, millaisia perusteluita uhkille esitetään ja millaisia ratkaisuja tai toimenpiteitä uhkiin vastaamiseksi esitetään.</p> <p>Kaikista viidestä turvallisuusasiakirjasta muodostettiin yhteensä 12 eri uhkakehystä, joidenka puitteissa uhkia käsitellään tutkielman analyysissä. Tuvaluusasiakirjoista muodostettuja uhkakehyskiä ovat väkivaltarikollisuuden, huumausainerikollisuuden, omaisuusrikollisuuden, terrorismin ja ääriilikkeiden väkivallan, onnettomuuksien ja tapaturmien, talousrikollisuuden, hybridiuhkien, koetun turvattomuuden, seksuaalirikosten, tartuntatautien, rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton kehukset.</p> <p>Tutkielman johtopäätöksenä on, että sisäisen turvallisuuden uhkat eivät ole keskeisesti muuttuneet laadullisesti ja eräänlaisina kestouhkina kaikissa turvallisuusasiakirjoissa ovat väkivalta-, huumausaine- ja omaisuusrikollisuus, terrorismi ja ääriilikkeiden väkivalta sekä onnettomuudet ja osittain tapaturmat. Sen sijaan uhkakuissa on tapahtunut muutosta sisällöllisesti sekä esitettyjen ratkaisujen kuin perusteluiden osalta. Ohjelmissa pyritään havainnollistamaan rikollisuuden uhkan kasvua erityisesti syrjäytymisellä, päihteiden käytöllä, sekä järjestäytyneen rikollisuuden toiminnalla. Selonteossa ja strategiassa keskitytään korostamaan ongelmien kasautumista pienelle joukalle sekä uhkien vakavuutta korostamalla uhkien seurauksia. Uhkan kasvua taas pyritään havainnollistamaan maahanmuutolla ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvulla.</p> <p>Sisäisen turvallisuuden asiakirjojen keskeistä antia uhkakuvien määrittelyn ja muun sisäisen turvallisuuden nykytilan kuvaamisen lisäksi ovat kehittämis- ja ratkaisutoimet. Uhkien esittäminen sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa vaikuttaakin analyysin perusteella olevan keino osoittaa kehittämistarpeita. Kehittämis- ja ratkaisutoimien osalta keskeisin muutoslinja on ohjelmien ja selonteon sekä strategian välillä. Ohjelmissa korostuu laaja-alaisemmin eri hallinnon alat sekä yksityinen ja kolmas sektori osana kehittämis- ja ratkaisutoimintaa uhkiin vastaamiseksi. Selonteossa ja strategiassa puolestaan on selvemmin painotuksena Sisäministeriön hallinnon alan viranomaisten tarpeet ja näkökulma uhkiin vastaamisessa.</p> <p>Tutkielman perusteella voidaan todeta 2010-luvun jälkipuoliskolla tapahtuneen siirtymää kohti 'kovempaa' sisäisen turvallisuuden politiikkaa selonteon ja strategian kohdalla. Niissä korostetaan aiempia turvallisuusasiakirjoja enemmän vakavampia ja laaja-alaisempia vaikutuksia aiheuttavia uhkia. Lisäksi selonteossa ja strategiassa on havaittavissa siirtymää kohti kapeampialaisempaa turvallisuusyhteistyötä ja Sisäministeriön hallinnon alan rooli sisäisen turvallisuuden ylläpitäjänä näyttäytyy aiempaa keskeisempänä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords sisäinen turvallisuus, turvallistaminen, inhimillinen turvallisuus, uhkakuvat, yhteiskuntapolitiikka, kehysanalyysi			

Sisällys

1.	JOHDANTO	1
1.1.	Tutkimuskysymykset	3
1.2.	Tutkielman rakenne	4
2.	SISÄISEN TURVALLISUUDEN TAUSTAA JA Aiempi TUTKIMUS	5
2.1.	Turvallisuuspolitiikan muutos	6
2.2.	Turvallisuuden monet käsitteet	8
2.3.	Koettu turvattomuus.....	12
2.4.	Sisäisen turvallisuuden käsite.....	16
2.5.	Sisäinen turvallisuuden hallinnonala.....	19
2.6.	Aiempi tutkimus sisäisestä turvallisuudesta	21
3.	TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	27
3.1.	Turvallistamisen teoria	28
3.2.	Turvallistamisen kritiikkiä.....	33
3.3.	Uhkien kehystäminen ja turvallistaminen.....	36
3.4.	Turvallistamisen uudelleen muotoilua.....	37
4.	TUTKIMUSASETELMA, MENETELMÄT JA AINEISTO	38
4.1.	Tutkielman teon lähtökohtia.....	38
4.2.	Aineiston esittely.....	39
4.3.	Analyysimenetelmä	43
4.4.	Analyysin toteutus.....	45
4.5.	Tutkijan rooli laadullisessa tutkimuksessa.....	49
5.	ANALYYSI.....	52
5.1.	Väkivaltarikollisuuden kehukset	52
5.2.	Huumausainerikollisuuden kehukset	56
5.3.	Omaisuusrikollisuuden kehukset.....	59

5.4.	Terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan kehukset	61
5.5.	Onnettomuuksien ja tapaturmien kehukset	67
5.6.	Talousrikollisuuden kehukset	71
5.7.	Hybridiuhkien kehukset.....	74
5.8.	Koetun turvattomuuden kehys	76
5.9.	Seksuaalirikosten kehys.....	78
5.10.	Tartuntatautien kehys.....	80
5.11.	Rikollisuuden kehys.....	82
5.12.	Laittoman maahanmuuton kehys.....	85
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	89
6.1.	Millaisia uhkia esitetään?	89
6.2.	Uhkakuvien muutos turvallisuusasiakirjoissa 2004-2017	91
6.3.	Uhkien perustelut.....	92
6.4.	Ratkaisut ja toimenpiteet uhkiin vastaamiseksi.....	94
6.5.	Jatkotutkimuksen tarpeita	98
7.	LOPUKSI.....	99
	LÄHTEET	101
	LIITTEET	116
	Analyysitaulukko 1. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004 - uhkakehukset.....	116
	Analyysitaulukko 2. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008 - uhkakehukset.....	118
	Analyysitaulukko 3. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012 - uhkakehukset.....	119
	Analyysitaulukko 4. Sisäisen turvallisuuden selonteko 2016 - uhkakehukset	121
	Analyysitaulukko 5. Sisäisen turvallisuuden strategia 2017 - uhkakehukset.....	123

1. JOHDANTO

Sisäinen turvallisuus ja siihen kuuluvat ilmiöt, kuten rikollisuus, terrorismi, hybridiuhat, maahanmuutto ja onnettomuudet ovat saaneet menneellä vuosikymmenellä aiempaa laajempaa näkyvyyttä niin politiikan, mediajulkisuuden kuin yksityiselämän kentillä. 1990-luvulla alkaneen turvallisuuskäsityksen laajentumisen seurauksena sisäisen turvallisuuden uhat nousivat aiempaa selkeämmin turvallisuuspolitiikan asialistalle vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon myötä (Limnell 2009: 236). Turvallisuuden uhkakuvat ovat 2000-luvulla politisoituneet ja niistä on tullut olennainen osa päivänpolitiikkaa, josta on seurannut uhkakuvien määrittelyyn liittyvien intohimojen ja kiistojen lisääntyminen politiikassa. Uhkakuvien rakentamisesta on tullut ilmeisellä tavalla poliittista. (Limnell 2009: 370.) Polttoainetta poliittiselle uhkakuvien määrittelykamppailulle ovat tarjoilleet 2000-luvulla turvallisuuteen vaikuttavina ilmiöinä ainakin järjestäytynyt rikollisuus, väkivaltarikollisuus, tartuntataudit, terrorismi, kouluampumiset sekä maahanmuutto.

Samaan aikaan, kun turvallisuusuhat ovat tulleet tai niistä on tehty aiempaa näkyvämpiä, elämme kuitenkin kaikkien aikojen turvallisinta ajanjaksoa maailmanhistoriassa (ks. Pinker 2011) ja monella mittarilla myös Suomessa. Esimerkiksi henkirikostaso Suomessa on historiallisen matalalla (Lehti 2019: 7), nuorisorikollisuus on vähentynyt selvästi viimeisen 20 vuoden aikana (Saarikkomäki & Tanskanen 2018: 202-209), väkivallan uhriksi joutumisessa ei ole uhritutkimuksien mukaan tapahtunut koko väestön tasolla oleellisia muutoksia vuosien välillä 1980-2018 ainakaan negatiiviseen suuntaan (Danielsson & Näsi 2019a: 40-42) ja tapaturmaisesti kuollaan yhä harvemmin (SVT 2018). Lisäksi Suomi on sijoittunut kärkeen erilaisissa kansainvälisissä sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä vertailuissa: Suomen poliisi ja sisäinen turvallisuus ovat kokonaisuutena maailman toiseksi parhaat (IPSA 2016: 15), Suomessa on maailman vähiten järjestäytyntä rikollisuutta (WEF 2018), Suomi on maailman turvallisim maa (WEF 2017: 35) sekä vakain valtio (FFP 2019). Toisaalta on esitetty, muun muassa sisäisen turvallisuuden strategiassa 2017, että turvallisuuden tunne on heikentynyt 2010-luvulla (SM 2017), mutta tutkimustieto ei mitenkään yksiselitteisesti tue väitettä (kts. lisää luku 2.3.).

Tässä tutkielmassa sisäinen turvallisuus nähdään yhtenä yhteiskuntapolitiikan osa-alueena. Aiheen valintaan on vaikuttanut tutkielman tekijän henkilökohtainen kiinnostuneisuus turvallisuuteen liittyvistä ilmiöistä sekä ainakin kaksi tiedostettua tekijää ja mahdollisia muita vähemmän

tiedostettuja. Ensinnäkin huomio sisäisen turvallisuuden kenttään yhteiskuntapolitiikan osa-alueena heräsi, kun vuodesta toiseen sosiaalitieteilijä kuuli lausuttavan eri yhteyksissä syrjäytymisen olevan sisäisen turvallisuuden keskeisin uhka (ks. esim. HS 2004; TS 2007; YLE 2012; SPEK 2015; IS 2017; YLE 2017a). Yksinkertaistavat toteamukset syrjäytymisestä turvallisuushkana herättivät mielenkiinnon ja rohkaisi ottamaan selvää: ”mitä oikein on meneillään” (ks. Goffman 1986), sillä sekä syrjäytyminen että turvallisuus ovat käsitteinä moneen taipuvia ja moninaisesti määriteltäviä (ks. esim. Sandberg 2015, Limnell 2009, Virta 2012). Lisäksi huomioni on kohdistunut siihen, että turvallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen ovat molemmat laajasti kannatettuja tavoitteita, joita on käytännössä mahdoton vastustaa.

Toisekseen tämän tutkielman tekemiseen on vaikuttanut sisäisen turvallisuuden ajankohtaisuus ja kasvanut yhteiskunnallinen merkittävyys. Sisäisen turvallisuuden käsitteleminen on tullut yhä keskeisemmäksi 2010-luvulla, sillä sisäisen turvallisuuden alueelle on nostettu tai on noussut Suomelle uusia tai uusina esitettyjä turvallisuuteen vaikuttavia ilmiöitä ja tapahtumia. Tällaisia ovat esimerkiksi terrorismin uhan lisääntyminen (Supo 2017, YLE 2017b, HS 2018), joka konkretisoitui Turussa vuonna 2017 tapahtuneen terroristisessa tarkoituksessa toteutetun puukotusiskun muodossa (OTKES 2018), vuosina 2015 ja 2016 lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä (Migri 2019) sekä erityisesti Venäjän länsimaihin ja Suomeen kohdistuvat hybridi-vaikuttamisen keinot (Raitasalo 2019). Myös vuosina 2007 ja 2008 tapahtuneilla kouluampumisilla oli sisäisestä turvallisuudesta käytävään julkiseen keskusteluun sähköistävä vaikutus (ks. esim. Pelkonen 2012). Viime vuosina on myös ollut merkittäviä sisäisen turvallisuuden lainsäädäntöhankkeita, joista merkittävimpänä siviilitiedustelulainsäädäntö, joka tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019 (SM 2019). Lisäksi terrorismin torjuntaan on kohdistettu lisää määrärahoja (VNK 2017a, SM 2018). Suomi on myös pyrkinyt profiloitumaan hybridiuhkien osalta, kun vuonna 2017 perustetiin Helsinkiin Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus (VNK 2017b). On myös viitteitä järjestäytyneen rikollisuuden ja sen torjunnan painoarvon (uudelleen) kasvusta sisäisen turvallisuuden uhkien priorisoinnissa (HS 2019, Poliisi 2019a; 2019b).

Lisäksi tutkielman aiheen valintaan ovat vaikuttaneet havaitut sisäiseen turvallisuuteen liittyvät ristiriitaisuudet. Ristiriitaisuuksilla tarkoitetaan tässä havaitun eli objektiivisen turvallisuuden ja koetun eli subjektiivisen turvallisuuden jonkin asteista irtikytkentää. Miksi terrorismi, rikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus hallitsee ihmisten turvattomuuskokemuksia, vaikka todennäköisempää on loukkaantua tai kuolla erilaisissa onnettomuuksissa arkisissa tilanteissa tai kuolla erilaisiin

sairauksiin. Toisaalta ristiriitaa aiheuttaa myös se, että sisäisen turvallisuuden alalla tehdään poliittisia valintoja eri uhkien nostamisesta keskiöön eri aikoina huolimatta uhkien tosiasiallisesta tasosta. Tutkielman tarkoitus ei kuitenkaan ole ensisijaisesti pyrkiä oikomaan ristiriitaisuuksia, vaan ennemminkin lisätä ymmärrystä sisäisen turvallisuuden käsittelemisen tueksi tulevaisuudessa.

Keskeisin kysymys turvallisuuden hallinnointia pohdittaessa onkin se, kuinka turvallinen on riittävän turvallinen (Baldwin 1997:21)? Voidaanko riittävän turvallista koskaan saavuttaa ja mitä sen saavuttamiseksi ollaan valmiita tekemään? Jos jokin asia nähdään turvallisuushkana, onko sitä mahdollista tarkastella kriittisesti tai vastustaa? Turvallisuus, huolimatta sen monialaisesta merkityksestä, on jotakin sellaista, jota kaikki kannattavat ja kaikki pyrkivät sitä tavoittelemaan. Täydellistä turvallisuutta tuskin koskaan voidaan saavuttaa, mutta juuri siksi turvallisuutta voidaan aina pyrkiä parantamaan.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää sisäisen turvallisuuden uhkakuvien, uhkakuvien perusteluiden sekä uhkakuviin liitettyjen ratkaisukeinojen muutosta Sisäministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelmien, selonteon ja strategian valossa. Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä on turvallistamisen (securitization) teoria, jolla tarkoitetaan yksinkertaistetusti toimijan tarkoituksellista tai tarkoittamatonta huomion siirtämistä aiheen poliittisuudesta kohti turvallisuusnäkökulmaa, jolla mahdollistetaan tavallisesta poikkeavien keinojen käyttö sosiaalisesti rakennettua uhkaa vastaan (Buzan ym. 1998: 23). Tämä tutkielma sijoittuu turvallistamisen tutkimuksen sosiologiseen lähestymistapaan. Sosiologisessa lähestymistavassa ollaankin kiinnostuneita siitä, millä tavoin jotakin turvallistetaan tai muotoillaan uhkaksi, kun taas filosofisessa lähestymistavassa ollaan kiinnostuneita turvallistamisen prosessista ja turvallistavista diskursseista (Balzacq 2011: 1).

1.1. Tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman aineistona ovat vuosien 2004, 2008 ja 2012 sisäisen turvallisuuden ohjelmat, sekä vuoden 2016 sisäisen turvallisuuden selonteko ja vuoden 2017 sisäisen turvallisuuden strategia. Niiden voidaan katsoa olevan keskeisimpiä Suomen sisäistä turvallisuutta käsitteleviä poliittishallinnollisia asiakirjoja, jotka ilmentävät sen hetkistä sisäisen turvallisuuden asialistaa ja toisaalta kehystävät sisäisestä turvallisuudesta käytävää julkista keskustelua. Aineiston avulla on mahdollista tarkastella 2000-luvun sisäisen turvallisuuden painopistealueiden muutoksia sekä tarkastella, minkälaisia uhkakuvia on esitetty, millaisia perusteluita uhkakuville esitetään ja millaisia

ratkaisuja uhkiin vastaamiseksi esitetään. Tutkielmassa ei ole tarkoitus muodostaa käsitystä sisäisen turvallisuuden tosiasiallisesta tilasta, vaan tarkoitus on ennemminkin muodostaa analyyttinen kokonaiskäsitys sisäisen turvallisuuden asialistasta, siihen liittyvistä perusteluista ja asialistan esittämisen tavoitteista.

Tutkielman tutkimuskysymykset:

- Millaisia sisäisen turvallisuuden uhkia asiakirjoissa esitetään?
- Miten sisäisen turvallisuuden uhkakuvat ovat muuttuneet vuosina 2004-2017 asiakirjojen valossa?
- Millaisia perusteluja uhkille esitetään?
- Millaisia ratkaisuja tai toimenpiteitä uhkiin vastaamiseksi esitetään?

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä on tarkoitus saada kiinni siitä, mitä uhkia sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa itse asiassa esitetään. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen toimii pohjana kolmeen muuhun tutkimuskysymykseen vastaamiseksi. Toisessa tutkimuskysymyksessä tarkastellaan esitettyjen uhkakuvien muutosta sinä aikana, kun sisäisen turvallisuuden asiakirjoja on laadittu. Toisessa ja kolmannessa tutkimuskysymyksessä kiinnostuksen kohteena ovat uhkien perustelut, eli miksi jokin uhka edellyttää erityistä huomiota ja toisaalta, miten uhkiin tulisi vastata.

1.2. Tutkielman rakenne

Johdannon jälkeisessä toisessa luvussa käsitellään sisäisen turvallisuuden käsitettä ja siihen kytkeytyviä turvallisuuden määritelmiä, Sisäministeriön hallinnonalaa yleisluonteisesti, sisäisen turvallisuuden painoarvon muutosta valtionhallinnossa sekä aiempaa tutkimusta sisäisestä turvallisuudesta. Kolmannessa luvussa esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys, turvallistaminen (securitization) ja esitetään aiempien määrittelyiden pohjalta käsitys siitä, miten turvallistaminen nähdään tämän tutkielman analyysissä. Neljännessä luvussa käsitellään tutkimusasetelmaa, tutkimusmenetelmää, aineistoa sekä tutkimuksen toteutustapaa. Viides luku koostuu aineiston analyysistä, jossa kullekin muodostetulle uhkakehykselle on oma alalukunsa. Kuudennessa luvussa esitetään johtopäätökset aineiston analyysin pohjalta sekä joitakin jatkotutkimustarpeita. Seitsemännessä ja samalla viimeisessä luvussa esitetään vapaamuotoista pohdintaa tämän tutkielman pohjalta nousseista ajatuksista sisäiseen turvallisuuteen liittyen.

2. SISÄISEN TURVALLISUUDEN TAUSTAA JA AIEMPI TUTKIMUS

Tutkielman aihepiirin taustan ymmärtämiseksi tässä luvussa käydään läpi ensiksi lyhyesti turvallisuuspolitiikan muutosta, jonka jälkeen tarkastellaan turvallisuuden monimuotoista käsitettä ja sen määrittelyjä sekä sisäisen turvallisuuden käsitettä ja pintapuolisesti Sisäministeriön hallinnon alaa. Turvallisuuden käsitteistöä on syytä tarkastella juuri tämän tutkielman näkökulma huomioiden, sillä turvallisuus on käsitteenä sisäisesti kaksijakoinen ja paradoksaalinen sekä sen sisältö vaihtelee tieteenalasta ja traditiosta riippuen (Virta 2012: 116). Turvallisuuden käsitteelle ominainen joustavuus ja kontekstisidonnaisuus haastaa turvallisuuden käsitteellistä määrittelyä. Tarkka määrittely on vaativaa, eikä tämän tutkielman puitteissa turvallisuuden käsitteen määrittelyssä kyetä tarkkarajaisuuteen, vaan esitetään joitakin yleisiä ja tämän tutkielman näkökulman ymmärtämisen kannalta tarpeellisia määritelmiä.

Sisäinen turvallisuus ymmärretään tässä tutkielmassa erityisesti sisäisen turvallisuuden politiikkana, koska sisäisen turvallisuuden alueella käydään voimakastakin poliittista määrittelykamppailua niin uhkista kuin niiden hallintakeinoista ja ratkaisuista. Sisäinen turvallisuus ei ole missään määrin ristiriidaton poliittisen toiminnan kenttä ja kyseisen politiikkalohkon politisoituminen on voimistunut 2000-luvun aikana merkittävästi (ks. esim. Huotari 2007, Limnell 2009). Selontekomenettelyyn siirtyminen vuonna 2016 varmisti viimeistään sisäisen turvallisuuden politisoitumisen myös institutionaalisessa mielessä. Kehitys yhä parlamentaarisemman käsittelyn suuntaan voidaan katsoa olevan itsessään myönteistä läpinäkyvyyden ja edustuksellisen demokratian näkökulmasta, jolloin kansalaisten ääni ja tahto tulee valtiollisessa päätöksenteossa paremmin toteutetuksi eikä asioita käsitellä pelkästään pienen 'turvallisuuseliitin' piirissä. Tosin parlamentaarinen käsittely ja turvallisuuspoliittisten kysymysten avoimen poliittinen käsittely ei ole myöskään aivan ongelmaton, sillä sisäisen turvallisuuden politiikan alla käsitellään tunteita, niin huolta kuin pelkoa, herättäviä ilmiöitä. Julkinen keskustelu vaikka maahanmuutosta, terrorismista, kouluampumisista, seksuaalirikoksista tai muista rikoksista, kiihtyy omiin sfääreihinsä nopeasti ja pahimmillaan lisää yhteiskunnallista vastakkainasettelua sekä luo painetta poliittisille päättäjille tehdä 'nopeita' ja 'näyttäviä' toimenpiteitä ongelmaan vastaamiseksi. Toisaalta, poliittinen asioista päättäminen lienee 'vähiten huono' tapa hoitaa yhteisiä asioita myös turvallisuusasioissa, mutta se tuo myös vastuuta ja edellyttää korostetusti asioiden monipuolista punnitsemista. Sisäisen turvallisuuden poliittisen luonteen vuoksi aihealuetta on erityisen tärkeää tutkia eri näkökulmista ja

tuottaa tietoa taustalla vaikuttavista poliittisista prosesseista, politiikkatoimien vaikutusten arvioimiseksi sekä sisäisen turvallisuuden politiikan suunnittelun tueksi.

2.1. Turvallisuuspolitiikan muutos

Tässä alaluvussa valotetaan, joskin pintapuolisesti, sisäisen turvallisuuden osa-alueen kehittymistä osaksi turvallisuuspolitiikkaa. Sisäisestä turvallisuudesta puhuminen jäsentää jaottelua sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuusympäristöön sekä niihin liittyvään politiikkaan ja viranomaistoimintaan. Sisäministeriön profiloituminen vahvemmin sisäisen turvallisuuden ministeriöksi juontaa juurensa 1990-luvun muutoksiin turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Kylmä sota päättyi, Suomen ja Neuvostoliiton välinen YYA-sopimus raukesi ja Suomi liittyi Euroopan Unioniin. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle oli etsittävä uutta suuntaa niin Suomessa kuin muualla Euroopassa. Lipposen I hallitus valmisti ensimmäisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon vuonna 1995 ja päivitetyn version turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta jo vuonna 1997, joissa määriteltiin Suomen turvallisuuspolitiikan suuntaviivat. (Limnell 2009: 218.) Niissä laajennettiin oleellisesti turvallisuuskäsitystä, identifioitiin Euroopan Unioniin, korostettiin kansainvälisen turvallisuusyhteistyön merkitystä ja uhkakuvien lähteeksi nähtiin Venäjä (Limnell 2009: 219, PM 1995; 1997).

Laajentunut turvallisuuskäsitys avasi tietä Sisäministeriön hallinnonalalle nostaa profiiliaan turvallisuuspolitiikassa sisäisen turvallisuuden osa-alueella, vaikka sisäinen turvallisuuden käsittely jäikin ohueksi varhaisimmissa turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selontoissa. Ensimmäisten turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen eduskuntakäsittelyissä nostettiin esille sisäisen turvallisuuden vähäinen, lähes olematon huomioiminen, huolimatta turvallisuuskäsityksen muutoksesta kohti laajan ja kokonaisvaltaisen turvallisuuskäsityksen suuntaa (PTK 29/1997; PTK 73/1997). Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon ei voidakaan katsoa palvelleen erityisemmin Sisäministeriön hallinnonala ensimmäisissä selonteissa. Vuoden 2001 selonteossa oli hyvin suppeasti käsitelty sisäistä turvallisuutta, mutta vuoden 2004 selonteosta lähtien sisäistä turvallisuutta käsiteltiin jo hieman laajemmin niiltä osin, kun ne liittyivät ilmiöihin, joissa on joko kansainvälinen ulottuvuus tai vaihtoehtoisesti varautuminen uhkaan edellyttää laajaa poikkihallinnollista viranomaisyhteistyötä. Tällaisia ilmiöitä olivat kansainvälinen terrorismi, maahanmuutto ja muuttoliike, (kansainvälinen) järjestäytynyt rikollisuus, rajojen yli leviävät tartuntataudit sekä suuronnettomuudet ja luonnon katastrofit. (ks. PM 2001; 2004, VNK 2009; 2012.) Taustalla on arveltu vaikuttaneen Sisäministeriön ilmeisen tarkoituksellinen sisäisen

turvallisuuden uhkakuvien kytkeminen osaksi turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitettyjä uhkakuvia, jonka tarkoituksena on puolestaan ollut vahvistaa Sisäministeriön roolia turvallisuusministeriönä (Limnell 2009: 281-282).

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluun on nähty liittyvän oleellisesti hallinnonalojen kamppailu resursseista sekä eri toimenpiteiden ja uhkien tärkeydestä. Ulkoministeriössä koettiin ongelmalliseksi, että turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko valmisteltiin Puolustusministeriössä. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan turvallisuus on nähtävä laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti ja Suomen turvallisuuteen voidaan vaikuttaa ennemmin 'pehmeillä' keinoilla globaalilla tasolla kuin varautumalla sotilaallisiin uhkiin, jotka nähtiin Ulkoministeriössä vanhentuneena käsityksenä 'suppeasta' turvallisuuspolitiikasta. Ulkoministeriössä painotettiin ulkopoliitiikan, kehityspoliitiikan ja siviilikriisinhallinnan tarpeellisuutta turvallisuuden tuottamisessa. Ulkoministeriölle kysymys oli arvovallasta, kun taas Puolustusministeriölle kyse oli enemmän resurssien turvaamisesta ja toisaalta Sisäministeriöllä puolestaan tavoitteena vaikutti olevan hallinnonalan aseman kohottaminen. Puolustusministeriössä selontekomenettelyyn suhtauduttiinkin varsin myönteisesti, sillä selonteon valmistelu oli Puolustusministeriön käsissä ja tarjosi mahdollisuuden vaikuttaa uhkamäärittelyyn sekä selonteko toi Puolustusministeriölle varmuutta määrärahoihin. (Limnell 2009: 278-282.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelmasta päätettiin Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmassa, jossa esitettiin laadittavaksi sektorirajat ylittävä sisäisen turvallisuuden ohjelma kansalaisten turvallisuuden lisäämiseksi sekä erityisinä painopisteinä mainittiin huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentäminen. (VNK 2003: 47-48.) Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimisen voidaan katsoa nostaneen selvästi Sisäministeriön asemaa valtionhallinnossa keskeiseksi turvallisuusministeriöksi. Ohjelman myötä Sisäministeriö pääsi osaltaan määrittelemään uhkakuvastoa sekä esittämään erilaisia uhkien hallintakeinoja ja toimenpiteitä sisäisen turvallisuuden kehittämiseksi. Ohjelman painoarvo valtioneuvoston periaatepäätöksenä oli kuitenkin selontekoa vähäisempi ja keskeisimpänä ongelmana voidaan pitää sitä, ettei ohjelma saa laajaa parlamentaarista käsittelyä eikä se anna takuita määrärahojen kohdentamisesta. (Limnell 2009: 281.) Ohjelman vähäisempi painoarvo etenkin määrärahojen osalta tiedostettiin selkeästi sisäministeriön hallinnonalalla, jonka vuoksi Poliisiasiain neuvottelukunta esitti vuoden 2003 eduskuntavaalien alla silloisen sisäministeri Ville Itälän tukemana, että valtioneuvoston tulisi käynnistää sisäisen turvallisuuden selontekomenettely (SM 2003). Taustana voidaan olettaa

vaikuttaneen pitkään jatkunut kiistely poliisin määrärahoista ja poliisien määrän riittävyydestä sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi eri puolilla maata (ks. esim. HS 2000). Poliisin resursseihin liittyvien haasteiden ratkaiseminen asetettiin kuitenkin keskiöön Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa: ”Huolehditaan poliisin palvelukyvyistä sekä toimintaedellytyksistä niin, että kansalaisten luottamus poliisin kykyyn suoriutua sille kuuluvista tehtävistä säilyy korkealla tasolla” (VNK 2003: 48).

Nyt yli 15 vuotta sisäisen turvallisuuden ohjelman julkaisun jälkeen Sisäministeriön voidaan nähdä olevan jopa merkittävin - tai ainakin näkyvin - turvallisuusministeriöistä, jonka vastuualueella käsitellään tämän hetken polttavimpia turvallisuuteen vaikuttavia ilmiöitä. Tietysti sisäinen turvallisuus ei ole asia, joka olisi keksitty vasta 2000-luvulla, vaan koko itsenäisen Suomen historian ajan poliisit ovat ylläpitäneet yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä hoitanut rikostutkintaa, rajavartijat valvoneet rajoja, pelastustoimi tai ’palokunnat’ hoitaneet väestönsuojeluun, palotorjuntaan ja ensihoitoon liittyviä tehtäviä sekä suojelupoliisi ja sitä edeltävät kansalliseen turvallisuuteen keskittyneet organisaatiot hoitaneet (vasta)vakoilua ja tiedustelutoimintaa. Sen sijaan uutta on se, että turvallisuusuhkia käsitellään julkisesti ja niistä käydään julkista määrittelykamppailua. Nimenomaan uhkakuvat ovat keskeisin turvallisuuspolitiikkaa ohjaava tekijä, tai voidaan jopa kysyä, ohjaako politiikka uhkakuvia ja turvallisuutta (Limnell 2012: 5)? Oli kumminpäin tahansa, uhkakuvat määrittävät sitä, mihin tarkoitukseen ja kenelle resursseja jaetaan, mitä pidetään tärkeänä sekä millaisia keinoja otetaan käyttöön uhkiin vastaamiseksi? Kyse ei ole kuitenkaan siitä, että uhkat olisivat täysin keksittyjä, vaan tiettyjä uhkia tiettyssä ajassa priorisoidaan erinäisistä syistä. Turvallisuusselonteot ja -ohjelmat voidaankin nähdä uhkakuvien asialistan keskeisinä määrittäjinä, jonka pohjalta keskustelua käydään ja jonka pohjalta tosiasiallisesti sisäisen turvallisuuden toimintakenttää kehitetään.

2.2. Turvallisuuden monet käsitteet

Turvallisuuden käsitteelle ei liene vain yhtä yleispätevää määritelmää, jonka lisäksi turvallisuutta voidaan tarkastella lukuisista eri näkökulmista. Turvallisuudesta on tullut laaja-alainen yleiskäsite, josta riittää tarttumapintaa kaikille toimijoille ja lähes kaikkea merkityksellistä voidaan käsitellä turvallisuuden näkökulmasta (Limnell 2009: 43). Voidaan puhua niin ruokaturvallisuudesta, kyberturvallisuudesta, inhimillisestä turvallisuudesta, arjen turvallisuudesta, ulkoisesta turvallisuudesta kuin sotilaallisesta turvallisuudesta sekä lukuisista muista ’turvallisuuksista’ (ks. esim. Anttonen 2016: 27, Virta 2012: 122). On myös todettu, että ”nykyisin ’uusien’ turvallisuuksien

syntyy kuin sieniä sateella”. Tämä on johtanut jonkinlaiseen ”käsitteelliseen anomaliaan”, kun puhutaan vaikka rikosturvallisuudesta, jolla ei tarkoiteta rikoksien tekemistä turvallisesti, vaan päinvastaisesti turvaa rikoksilta suojautumiseksi. (Silvasti 2017: 266.) Turvallisuuden käsitteellistä epämääräisyyttä on pidetty myös tarkoituksellisena (Buzan 1991; Baldwin 1997; Chilton 1996), joka jättää tilaa politikoinnille ja mahdollistaa poikkeavien tai jopa arveluttavien toimenpiteiden oikeuttamisen (Silvasti 2017: 272). Käsitteen monimuotoisuuden vuoksi on tarpeellista avata turvallisuuden käsitteen tiettyjä näkökulmia, jotka ovat merkityksellisiä tässä tutkielmassa käsiteltävän sisäisen turvallisuuden ymmärtämisen kannalta. Turvallisuuden käsitteen määritelmien tai näkökulmien avaaminen valottaa myös alaluvussa 2.4. käsiteltävää sisäisen turvallisuuden määritelmää, joka on ilmeisellä tavalla ammentanut monimuotoisesta ja laajentuneesta turvallisuuskäsityksestä.

Turvallisuudesta ja turvattomuudesta puhuttaessa on tarpeellista ensinnäkin erottaa turvallisuuden objektiivinen, eli ulkoisten tekijöiden ja ilmiöiden muodostama havaittavissa oleva ulottuvuus, sekä subjektiivinen, eli koettu ulottuvuus. Koettu turvattomuuden tai turvallisuuden ulottuvuus ilmenee ihmisten pelkoina, huolena tai muuna oireiluna. Toisaalta turvallisuus ja turvattomuus pitää nähdä näiden kahden ulottuvuuden välisenä keskinäissuhteena. (Niemelä 2000: 21). Keskinäissuhteella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että jokin todellinen turvallisuuden kannalta haitallinen tapahtuma, vaikka jokin rikos tai terrori-isku, jossa henkilö ei ole itse ollut osallisena, vaikuttaa yksilön turvallisuuden tunteeseen. Sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa liikutaan niin objektiivisen, subjektiivisen kuin näiden keskinäissuhteiden alueella ja analyysin kannalta on tarpeellista tiedostaa tämä jaottelu.

Lisäksi suomen kielessä turvallisuuden käsite on laaja-alaisempi, kuin esimerkiksi englannin kielessä, jossa turvallisuudelle on kaksi sisällöllisesti erillistä käsitettä: 'safety' ja 'security'. Safety käsitteellä tarkoitetaan sellaisia turvallisuuden ulottuvuuksia, joissa turvallisuus ei vaarannu tarkoituksellisen toiminnan, vaan esimerkiksi onnettomuuksien, tapaturmien, häiriöiden tai virheiden, seurauksena. Safety käsitteestä voidaan puhua 'pehmeänä' turvallisuutena. 'Kovaa' tarkoitukselliseen vahingoittamiseen pyrkivää turvallisuuden osa-aluetta taas hahmotetaan security käsitteen avulla, joka vaarantuu esimerkiksi väkivallan tai erilaisten rikosten seurauksena. (TSK 2017: 16.) Sisäisen turvallisuuden alalla 'kovasta' turvallisuudesta vastaavat poliisi ja rajavartiolaitos, kun taas 'pehmeästä' turvallisuudesta vastaa pelastustoimi, vaikka jako ei kaikilta osin ole aivan näin yksiselitteinen. Esimerkiksi rajavartiolaitoksella on myös 'pehmeän' turvallisuuden tehtäviä

erityisesti meripelastuksessa. Tutkielman analyysin osana on kiinnostava tarkastella 'pehmeän' ja 'kovan' turvallisuuden painoarvoa sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa.

Turvallisuuden monimerkityksellisyyttä voidaan havainnollistaa myös sillä, millaisista näkökulmista turvallisuutta voidaan tarkastella. Poliitikassa ja hallinnossa turvallisuus näyttäytyy usein toiminnan näkökulmasta, kuten turvallisuusuuhkien torjuntana sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisenä (Silvasti 2017: 266). Sosiaalitieteissä turvallisuus nähdään usein taas perustarpeena (Maslow 1943), joka ilmenee tarpeena suojautua ja puolustautua ulkoisilta vaaroilta, järjestyksen ja jatkuvuuden tarpeena sekä henkisen tasapainon tarpeena (Niemelä 2000: 22). Turvallisuus voidaan nähdä myös julkishyödykkeenä ja yhteiskunnalle välttämättömänä, jonka hoitaminen on valtioiden keskeisiä tehtäviä (Krahmann 2008). Turvallisuus on myös ihmisoikeus, joka on sisällytetty Suomen perustuslain (731/1999) perusoikeuksia käsittelevän luvun 7 §:n 1 momenttiin: "Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen." Kansainvälisessä politiikassa turvallisuutta on myös käsitelty laajasti myös identiteetin näkökulmasta, jolloin turvallisuuden määrittely näyttäytyy itsensä määrittelynä suhteessa muihin (Lipschutz 1995, 217; ks. myös Williams 1998; Bilgin 2010). Taloustieteellisestä näkökulmasta turvallisuus voidaan nähdä toimijan kilpailukykyä parantavana hyödykkeenä markkinoilla (Goold ym. 2010; Krahmann 2008). Varsin yleinen turvallisuuden määritelmä on myös nähdä turvallisuus tilana, jossa uhkat ja riskit ovat hallittavissa (STK 2017). Pelkästään tässä suppeassa tarkastelussa voidaan todeta turvallisuuden käsitteen olevan hyvin monialainen ja monenlaiseen tarkasteluun taipuva.

1990-luvulta lähtien turvallisuustutkimuksen kentällä on puhuttu myös turvallisuuden käsitteen laajentumisesta (Silvasti 2016) tai tietoisesta laajentamisesta (Limnell 2009). 1900-luvun lopulle saakka vallitsevana oli perinteinen, kapea turvallisuuskäsitys, jossa kyse oli lähinnä valtion sotilaallisesta turvallisuuden varmistamisesta ulkoista uhkaa tai vihollista vastaan (Buzan ym. 1998: 2-3). Turvallisuuskäsityksen laajentumisen myötä sotilaallisen turvallisuuden ulottuvuuden tarkastelun rinnalle tulivat ympäristöllisen, taloudellisen, yhteiskunnallisen ja poliittisen turvallisuuden ulottuvuudet, joita ei tule tarkastella vain erillisinä vaan toisiinsa kytköksissä olevina ja vuorovaikuttavina turvallisuuden ulottuvuuksina (Buzan ym. 1998: 7-8). Kun turvallisuus ymmärretään tällä tavoin, puhutaan joko laajasta turvallisuudesta tai kokonaisturvallisuudesta (comprehensive security). Laajan turvallisuuskäsitteen puitteissa turvallisuusuuhkia voidaan tarkastella sekä kansallisina että globaaleina ilman hallinnonalojen rajoja, kuitenkin niin, että uhkien

vaikutukset paikantuvat paikallisesti vaihtelevin tavoin yksilöihin ja yhteisöihin (Heusala 2011: 104). Laajan turvallisuuskäsityksen voidaan katsoa vakiintuneen myös suomalaiseen turvallisuuspolitiikkaan (ks. esim. Raitasalo & Sipilä 2007, Limnell 2009, Heusala 2011, Anttonen 2016, Silvasti 2017). Laaja turvallisuuskäsityksen kaikenkattavuus ja itseään legitimoiva voima aiheuttaa sen, ettei se ole analyttisenä työkaluna kovinkaan merkityksellinen. Poliitiikan muodostamiselle ja hallinnolle se kuitenkin voidaan nähdä tarjoavan käyttökelpoisen pohjan käsittää turvallisuutta. (Virta 2012: 113.)

Turvallisuuden käsitteen sisällölliseen muutokseen ja laajentumiseen on myös vaikuttanut Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vuoden 1994 Inhimillisen kehityksen raportissa (Human Development Report) esitelty inhimillisen turvallisuuden käsite (Human security) (UNDP 1994), joka on sittemmin vakiinnuttanut asemansa tieteellisenä ja hallinnollisena käsitteenä (Christie 2010). Inhimillinen turvallisuuskäsitys on muuttanut painopistettä valtion turvallisuudesta kohti ihmisten turvallisuutta, jonka takaamiseksi tarvitaan muitakin kuin 'kovia' valtiollisia turvallisuustoimia, kuten inhimilliseen kehitykseen ja hyvinvointiin panostamista. Inhimillinen turvallisuus on raportin mukaan ensinnäkin universaali huolenaihe ja uhkat, kuten työttömyys, huumeet, rikollisuus, saasteet ja ihmisoikeusloukkaukset, ovat kaikkialla maailmassa läsnä, vaikka niiden määrä ja vakavuus vaihtelevatkin alueittain. Toiseksi, inhimillinen turvallisuus on keskinäisriippuvaista, sillä tautien, saasteiden, huumausaineiden salakuljetuksen ja terrorismin kaltaiset uhkat ovat ylialueellisia ja globaalisti liikkuvia. Kolmanneksi, inhimillistä turvallisuutta on tehokkaampaa tuottaa ennaltaehkäisevästi kuin jälkikäteen tehtävillä väliintuloilla. Neljänneksi, se on ihmiskeskeistä, jolla tarkoitetaan sitä, että itsensä toteuttamisen mahdollisuudet ja vapaudet toimia yhteiskunnassa ovat keskiössä. (UNDP 1994: 22-23.) Raportissa todetaan erilaisten uhkien kirjon olevan laaja inhimilliselle turvallisuudelle ja ne voidaan jakaa seitsemään luokkaan: 1. taloudellinen turvallisuus; 2. ravitsemuksellinen turvallisuus; 3. terveydellinen turvallisuus; 4. ympäristön turvallisuus; 5. henkilökohtainen turvallisuus; 6. yhteisön turvallisuus; sekä 7. poliittinen turvallisuus (UNDP 1994: 24-33). Huomion arvoista on, että inhimillisen turvallisuuden luokat ovat varsin samansuuntaisia kuin laajan turvallisuuskäsityksen ulottuvuudet eikä käsitteen määrittelyillä ole tiettävästi yhteyttä toisiinsa. Ne ovat kuitenkin ilmeisellä tavalla ammentaneet samasta historiallisesta murroskohdasta, kylmän sodan päättymisestä ja samalla kaksinapaisen maailmanjärjestyksen purkautumisesta, jolloin sotilaallisten uhkien merkitys väheni ja etsittiin

aktiivisesti uutta laaja-alaisempaa näkökulmaa turvallisuuden käsittelemiseksi (ks. esim. Heusala 2011: 98-99, 103).

Anna-Liisa Heusalan (2011) mukaan inhimillisen turvallisuuden määrittelyssä keskeistä on erityisesti ihmisten turvattomuuden minimointi ja turvallisuuspuheen laajentaminen koskemaan muidenkin kuin valtaa pitävien tavoitteita tai pyrkimyksiä. Inhimillisen turvallisuuden käsite on laajentanut turvallisuudesta käytävää pohdintaa ja sen myötä on pyritty löytämään vastauksia kysymyksiin turvallisuuden kokemisesta ja mikä saa ihmiset kokemaan turvallisuutta, miten vahvistaa turvallisuutta ja mitä se edellyttää yhteiskunnalta. Inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta turvallisuuden käsittely edellyttää varsin laajasti ihmisten hyvinvointiin liittyvien asioiden tarkastelua, jotka muodostavat sisäisen turvallisuuden perustan. (Heusala 2011: 106.)

2.3. Koettu turvattomuus

Turvallisuuden käsitteen subjektiivinen eli koettu ulottuvuus on nykyisin yhä keskeisemmässä asemassa ja koetun turvallisuuden heikkenemisestä ollaan korostetusti huolissaan muun muassa sisäisen turvallisuuden selonteossa ja strategiassa (SM 2016; 2017). Esimerkiksi vuoden 2016 kansallisen rikostorjuntaohjelman yhtenä viidestä tavoitteesta oli koetun turvallisuuden edistäminen (OM 2016). Sisäministeriö puolestaan järjesti vuoden 2019 lopulla 'innovaatiohaasteen' teemalla 'Maailman paras turvallisuuden tunne' (Holmström 2019). Kiinnostavana uutena koettuun turvattomuuteen kytkeytyvänä ilmiönä ovat kahden Suomessa toimivan turvallisuusalan palveluita tarjoavan yrityksen toteuttamat kyselyt koetusta turvattomuudesta (Verisure 2019, AVARN Security 2018), joka ilmentää osaltaan sitä, että turvattomuuden tunteen avulla 'myyminen' voi olla yksityisellä sektorilla toimiva markkinointistrategia.

Kasvaneen painoarvon vuoksi koetun turvallisuuden ulottuvuus edellyttää tarkempaa tarkastelua, sillä sisäisen turvallisuuden hallinnan muututtua yhä poliittisemmaksi, kansalaisten turvallisuuskokemusten 'kuunteleminen' korostuu sisäisen turvallisuuden politiikan suunnittelussa ja kehittämisessä. Toisaalta pelkoihin ja turvattomuutta aiheuttaviin asioihin voidaan vedota, kun perustellaan turvallisuutta edistäviä toimia, jotka voivat olla niin lainsäädännön kehittämistä kuin resurssien jakamista, mutta äärimmillään demokratian heikentämistä, oleellista puuttumista kansalaisten perusoikeuksiin tai lisätä oman maan kansalaisiin kohdistettavaa kontrollia (McDermott & Zimbardo 2007: 364-365). Tällöin liikutaan tämän tutkielman teoreettiseen

viitekehukseen kytkeytyvällä turvallistamisen alueella (kts. luku 3). Huomioitavaa tämän osion kannalta tutkielman kokonaisuudelle on, että turvallistamisen ei nähdä johtavan turvallisuuden tunteen lisääntymiseen vaan päinvastoin, turvallistamalla jotakin ilmiötä tai asiaa, lisääntyy hyvin usein myös turvattomuuden tunne (Bigo 2000: 173-174. 2002: 65). Turvallistamisesta siis seuraa eräänlainen turvattomuuden kehä (Aradau 2001).

Koetun turvattomuuden seuraukset yksilöille ja yhteisöille ovat kuitenkin kiistatta haitallisia. Turvattomuuden kokemus voi heikentää ihmisen toimintakykyä, koettua hyvinvointia ja psyykkistä terveyttä sekä sillä voi olla vaikutuksia elämänpiirin kaventumiseen välttelykäyttäytymisen seurauksena (Liska ym. 1988, Stafford ym. 2007; Kemppainen ym. 2014). Kriminologiassa koettu turvallisuus näyttäytyy pelkona rikoksen uhriksi joutumiselle (Hale 1996). Rikoksien pelon lisääntyminen voi myös lisätä houkutusta kriminaalipolitiikan 'koventamiselle' (Simon 2007). Rikoksen pelon tutkimusta voidaan pitää jossakin määrin selkeärajaisempana tutkimuskohteena kuin koettua turvallisuutta, sillä pelkästään turvallisuuskäsitteen monitahoisuus aiheuttaa haasteita siihen, mitä oikein tarkoitetaan (Laurikainen & Nikkanen 2019: 9). Koettua turvallisuutta tutkittaessa pelkojen ja huolien aiheita voi ilmetä varsin laajalla rintamalla: erilaisiin onnettomuuksiin joutuminen, terrorismi yleisesti, poliittiset ääriliikkeet, rasismi, rikoksien uhriksi joutuminen tai rikollisuus yleisemmin, maahanmuuton lisääntyminen, luonnononnettomuudet, ilmastonmuutoksen vaikutukset, erilaiset häiriöt ja tartuntataudit. Toisaalta koettua turvattomuutta luotaavissa kyselyissä on oltu kiinnostuneita myös sellaisistakin ilmiöistä kuin nuorten kerääntyminen keskustoihin ja julkisiin paikkoihin tai päihteiden käyttäjien vaikutuksesta turvallisuuden tunteeseen (ks. esim. SM & POLAMK 2016). Koettu turvallisuus voi kuitenkin koostua myös laajemminkin erilaisista ihmisille turvaa tai turvattomuutta tuottavasti asioista, kuten yksilön taloudelliseen tilanteeseen, tulevaisuuden näkymiin, ihmissuhteisiin tai työelämänäkymiin liittyvistä seikoista. Turvallisuuden tunteessa on ennen kaikkea kyse siitä, että elämän on ennustettavaa, elämän jatkuvuudesta on riittävä varmuus sekä elämä ja ympäröivä yhteiskunta on ymmärrettävää (Karisto 2003: 68).

Pidempiä aikasarjoja turvattomuuden tunteesta ja siihen kytkeytyvien osatekijöiden mittaamisesta tarjoavat muun muassa Poliisibarometri, Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) kyselyaineistot, Rikosuhritutkimukset sekä kaupunkitasolla Helsingin kaupungin turvallisuustutkimukset. Lisäksi nyt uudempina ovat aiemmin mainitut yksityisten turvallisuusyhtiöiden turvattomuus – kyselyt (ks. Verisure 2019; AVARN Security 2018). Myös

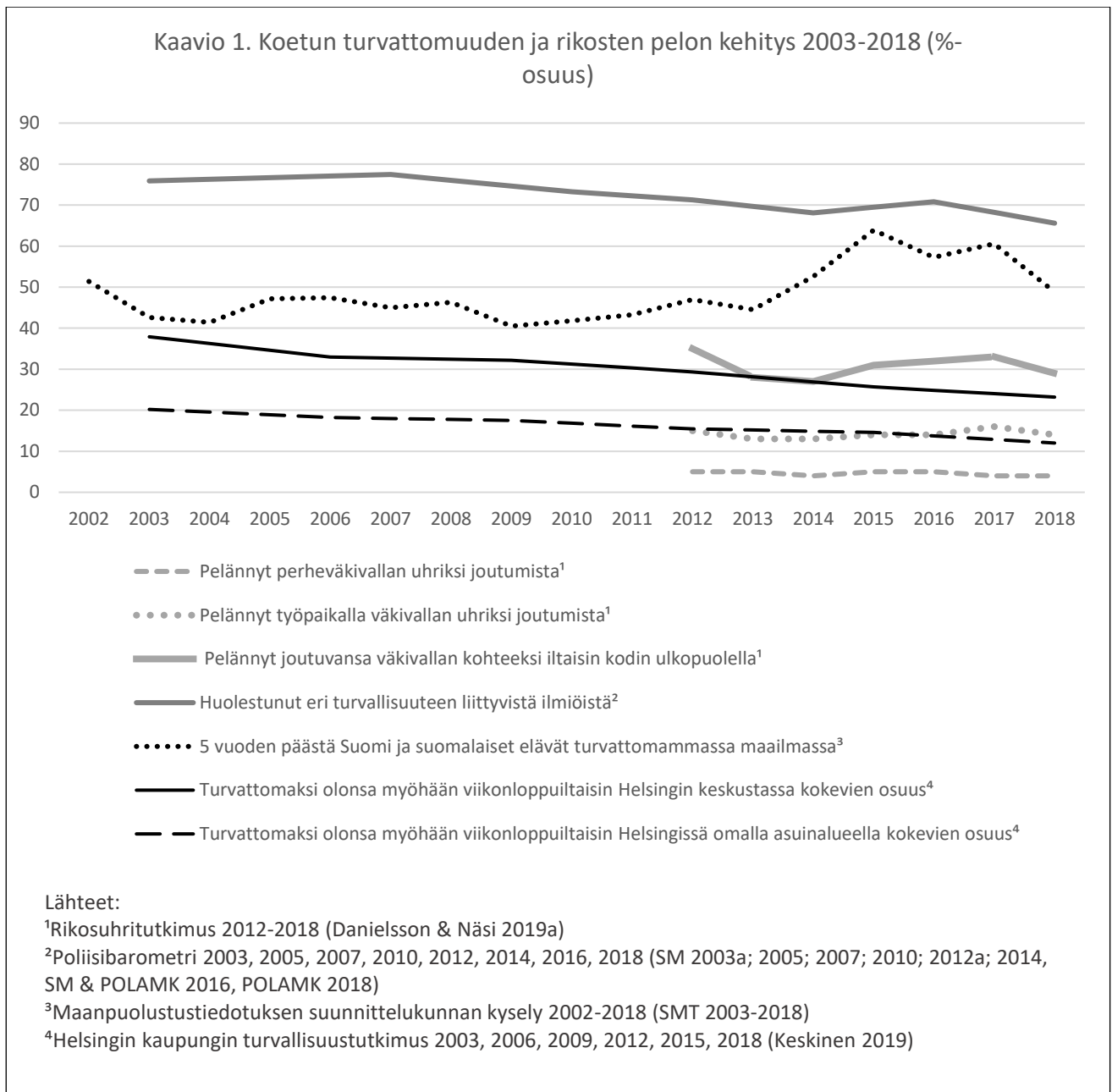
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK) on toteuttanut turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta käsittelevät kansalaisturvallisuus kyselyt vuosina 2015, 2017 ja 2019 (Kekki & Mankkinen 2016, Kekki 2017, Laurikainen & Nikkanen 2020). Kyselytutkimuksien tai joiltakin osin paremminkin selvitysten suuri määrä koetusta turvallisuudesta havainnollistaa siihen kohdistuvaa kiinnostusta eikä mieleen voi olla tulematta se, että koettua turvallisuutta halutaan mitata, koska se tarjoaa 'selkänöjää' perustelemaan poliittisia päätöksiä, antaa suuntaviivoja politiikkatoimien kohdentamiseen (huolimatta objektiivisista seikoista?) sekä tarjoaa yksityiselle turvallisuusalueelle välineitä markkinoinnin tehostamiseksi. Kriminologian tutkimuskentällä on havaittu, että rikoksen pelon vähentämisestä on tullut niin kriminologeille, poliitikoille ja muille päättäjille, poliiseille, medialle kuin suurelle yleisölle, vähintään yhtä tärkeä tavoite kuin rikollisuuden ehkäisystä itsessään (Lee 2007: 1). Voisiko saman ajatuksen mahdollisesti sovittaa siten, että koetun turvattomuuden vähentämisestä on tullut vähintään yhtä tärkeä tavoite kuin tosiasiallisten turvallisuusuhkien ehkäisystä?

Turvallisuuden koetun ulottuvuuden painoarvon kasvaminen juuri sisäisen turvallisuuden kenttää käsittelevien ilmiöiden osalta edellyttää hieman tarkempaa tarkastelua. Kiinnostavaa on vertailla eri kyselyiden vastauksia ajallisella ulottuvuudella, vaikka indikaattorit ja mittarit eivät olekaan yhteismitallisia, kytkeytyvät ne samaan koetun turvattomuuden keskusteluun. Huomioitavaa myös on, että koetun turvattomuuden tutkimuksien tuloksia ei ole tiettävästi vertailtu systemaattisesti aiemmin.

Rikosuhritutkimuksissa mitattu väkivallan pelko on pysynyt 2010-luvulla melko vakaana eikä ole ainakaan kasvanut (Danielsson & Näsi 2019b: 63). MTS kyselyaineiston perusteella koettu turvattomuus on pysynyt melko vakaana, noin 40-50 % vastaajista vuosina 2002-2013 ovat vastanneet uskovansa suomalaisten ja Suomen elävän seuraavan viiden vuoden aikana turvattomammassa maailmassa kuin nykyään. Vuosina 2014-2017 turvattomammaksi tulevaisuuden arvioivien osuus oli 52,6 – 63,9 % välillä, kun vuonna 2018 jälleen palattiin alle 50 % osuuteen turvattomampaan tulevaisuuteen uskovien osalta. (MTS 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018.) Helsingin kaupungin turvallisuustutkimuksissa on vuosina 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 ja 2018 selvitetty helsinkiläisten kokemaa turvallisuutta omalla asuinalueella, Helsingin keskustassa myöhään viikonloppuillaisin sekä koettua turvallisuutta joukkoliikenteen kulkuneuvoissa ilta-aikaan. Seuranta-ajalla on kaikilla mittareilla nähtävissä selvästi koetun turvallisuuden parantuneen. (Keskinen 2019: 10-14.)

Alla olevassa kaaviossa on vertailtu Poliisibarometrin, Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan kyselyaineiston, rikosuhritutkimuksen sekä Helsingin kaupungin turvallisuustutkimuksen koettua turvallisuutta tai ennemmin turvattomuutta käsitteleviä osioita. Poliisibarometrin osalta koetun turvattomuuden mittarit on koottu yhdeksi indikaattoriksi, koska Poliisibarometrissä on 12 eri mittaria, joita on käytetty koko vertailuajanjaksolla. Myös Maanpuolustustiedotuksen kyselyssä on kysytty yksityiskohtaisemmin useista eri osa-alueesta, missä määrin ne (esimerkiksi kansainvälinen terrorismi, kehitys Venäjällä, maahanmuuttajien määrän kasvu Suomessa) aiheuttavat huolta tulevaisuudessa. Ongelmaksi kuitenkin muodostui, että vain muutamia mittareita on käytetty koko seuranta-ajalla, jonka vuoksi huolestuneisuuden indikaattorin muodostaminen ei ole mielekäästä. Toisaalta siihen osin tiivistyy koetun turvattomuuden mittaamisen yksi ongelma. Ilmiön A noustessa yhteiskunnallisen tai poliittisen keskustelun keskiöön, otetaan se mitattavaksi eikä vertailuaineistoa ole saatavilla mittauksen tuloksia suhteuttamaan. Tällöin on mahdollista ylikorostaa esimerkiksi ilmiöön liittyvää ”muutosta”.

Vertailtaessa (Kaavio 1.) koetun turvattomuuden ja rikosten pelon kehitystä, trendinä seuranta-ajalla näyttää olevan vähenevä koettu turvattomuus ja rikosten pelko. Kiinnostavan poikkeaman muodostaa kuitenkin Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan kyselyn vastaukset, jossa turvattomammaksi tulevaisuuden näkevien osuus oli aiemmasta trendistä selvästi kohonnut vuosina 2014-2017, mutta vuonna 2018 suunta oli jo alaspäin kohti aiempaa trendiä. Kysymyksen asettelu on kuitenkin varsin avoin ja mahdollistaa hyvin monenlaisten tulevaisuuden turvattomuustekijöiden mieltämisen osaksi ’turvattomampaa maailmaa’. Erityisesti kun huomioidaan viime vuosikymmenen merkittävimpiä tapauksia, osuvat ne kyseiseen ajankohtaan. Vuonna 2014 ääri-islamistinen ISIS, samana vuonna Venäjän aloittama sota Ukrainassa sekä vuoden 2015 koko Eurooppaan, myös Suomeen, kohdistunut poikkeuksellisen suuri turvapaikanhakijoiden määrä, vaikuttivat Suomessa käytävään turvallisuuskeskusteluun ja loi potentiaalisesti synkkiä näkymiä tulevaisuuden turvallisuuskehityksestä. Kokonaisuudessaan voidaan kuitenkin todeta, ettei koetussa turvattomuudessa ja rikoksen pelossa näiden aineistojen valossa ole tapahtunut merkittäviä muutoksia ja muutokset ovat lähinnä myönteiseen suuntaan, joten erityiseen kriisimieliälään ’pelon lisääntymisestä’ tai ’turvattomuuden tunteen lisääntymisestä’ ei ole tarvetta.



2.4. Sisäisen turvallisuuden käsite

Sisäisellä turvallisuudella nimensä mukaisesti viitataan jonkin yksikön sisäpuoliseen turvallisuuteen ja valtion tapauksessa sillä tarkoitetaan etenkin valtion rajojen sisäpuolista rauhan, vakauden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Sisäiselle turvallisuudelle ei ole mitään yksiselitteistä ja kansainvälisesti yhtenevää määritelmää, vaan määrittely tehdään paikallisesta kontekstista ja paikallisista lähtökohdista käsin. Suomessa Sisäministeriön määritelmä sisäiselle turvallisuudelle esiteltiin ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2004 ja sama määritelmä on yhä käytössä:

”Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta.” (SM 2004)

Huomio määritelmässä kiinnittyy erityisesti sen laaja-alaisuuteen ja joustavuuteen. Turvallisuudessa ei ole kyse vain kansalaisten oikeuksien ja vapauksien takaamisesta, rikoksilta, häiriöiltä ja onnettomuuksilta suojaamisesta, vaan ympäröivästä kaikki oman yhteiskunnan ja maailman ilmiöt ja muutokset, joista voi aiheutua pelkoa ja turvattomuutta, käsitetään sisäiseen turvallisuuteen kuuluviksi. Erityisesti määritelmän loppuosa laajentaa käyttöalaa niin merkittävästi, että sisäisen turvallisuuden alla on mahdollista käsitellä lähes mitä vain, kunhan tavoitteena on edistää kansalaisten turvallisuutta. Toisaalta määritelmän alkuosa, jossa sisäisellä turvallisuudella viitataan ’yhteiskunnan tilaan’, on yhtymäkohtia yleiseen turvallisuuden määritelmään turvallisuudesta tilana, jossa riskit ja uhkat ovat hallittavissa (STK 2017). Kiinnostavaa määritelmässä myös on se, että siinä huomioidaan turvallisuuden objektiivinen (rikokset, häiriöt, onnettomuudet jne.) ja subjektiivinen (pelko ja turvattomuus) ulottuvuus (vrt. Niemelä 2000: 21), joka tuo joustavuutta siihen, mitä sisäisen turvallisuuden alla voidaan käsitellä. Toisaalta laajaa määritelmää voidaan pitää vahvuutena, jolloin se ei aseta keinotekoisia rajoja sille, mitä voidaan sisäisen turvallisuuden alla käsitellä. Samanaikaisesti laaja määrittely aiheuttaa sen, että käytännössä kaikkea voidaan pitää sisäiseen turvallisuuteen liittyvänä ja samalla uhkaavana, joka luo tilaa poliittiselle sisällön määrittelylle sen hetkisen yhteiskunnallisen tilanteen, poliittisten voimasuhteiden ja poliittisten intressien mukaan.

Vaikka sisäisen turvallisuuden määritelmä on tässä muodossa suomalainen tuotos, ei se ole missään määrin täysin tyhjästä syntynyt ilman ulkopuolisia vaikutteita tai institutionaalisia reunaehtoja. Määritelmää tarkastellessa voidaan sen muotoutumisen taustalla nähdä vaikuttavan ainakin seuraavat tekijät: 1. kansallinen turvallisuushallinnon organisointi; 2. kansainväliset instituutiot; sekä 3. laajentunut turvallisuuskäsitys.

Kansallisen turvallisuushallinnon organisointi, joka jakautuu keskeisimmin Puolustusministeriön, Sisäministeriön ja Ulkoministeriön välillä, on asettanut reunaehtoja sisäisen turvallisuuden määritelmälle. Sisäministeriö vastaa maan sisäisestä turvallisuudesta ja maahanmuuttoasioista, Ulkoministeriö maan ulkoisen turvallisuuspolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta, sekä

Puolustusministeriö vastaa kansallisesta puolustuspolitiikasta ja turvallisuudesta sekä kansainvälisestä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä. Tässä kohdin on syytä kuitenkin huomioida kaksi seikkaa. Ensinnäkin, jaottelu ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen ei ole turvallisuutta uhkaavien ilmiöiden tasolla välttämättä tarkoituksenmukainen, koska sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat tiiviissä vuorovaikutussuhteessa keskenään ja edellyttävät yhtenäisempää toimintaa eri hallinnonaloilta ja niiden viranomaisilta (ks. esim. Tiimonen & Nikander 2016). Toiseksi, useilla muillakin ministeriöillä on keskeisiä sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja edistämiseen liittyviä tehtäviä, joista ilmeisimpinä Valtionvarainministeriön alainen tulli ja Oikeusministeriön alainen rikosseuraamuslaitos sekä osaltaan koko oikeuslaitos. Laaja-alaisemmin tulkittuna, lähes kaikkien ministeriöiden alaisuudessa hoidetaan sisäiseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, kuten Työ- ja elinkeinoministeriössä (mm. Huoltovarmuuskeskus), Maa- ja metsätalousministeriössä (mm. Ruokavirasto), Sosiaali- ja terveysministeriössä (mm. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Säteilyturvakeskus, Aluehallintovirastot) sekä Liikenne- ja viestintäministeriössä (mm. Kyberturvallisuuskeskus). Sisäministeriön voidaan kuitenkin nähdä ottaneen valtionhallinnossa koordinaattorin roolin sisäisen turvallisuuden asioista omaa profiiliaan kohottamalla.

Kansainvälisten instituutioiden vaikutuksella sisäisen turvallisuuden käsitteen määrittelyyn viitataan tässä erityisesti Euroopan unionin (EU) vaikutukseen, jonka perussopimuksissa keskeisenä osa-alueena on ollut Maastrichtin sopimuksesta lähtien oikeus- ja sisäasiat, josta nykyisin puhutaan 'vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena' (Area of Freedom, Security and Justice). Tarve yhteistyölle sisäisen turvallisuuden alueella kytkeytyy oleellisesti vapaaseen liikkuvuuteen Schengen alueella. Vapaasta liikkuvuudesta Schengen alueella seuraa se, että sisäisen turvallisuuden haasteet ovat potentiaalisesti kaikkien EU maiden yhteisiä haasteita. Vuoden 1997 Amsterdamin sopimuksesta lähtien sisäisen turvallisuuden yhteistyö on syventynyt vuosi vuodelta ja EU:n vuoden 2010 sisäisen turvallisuuden strategian myötä viimeistään on siirrytty kohti selvästi yhteisempää sisäisen turvallisuuden hallintaa ja politiikkaa. (ks. esim. Bossong & Rhinard 2013.) Yhteisinä uhkina EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa pidettiin erityisesti terrorismia, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta eri muodoissa, rajat ylittävää rikollisuutta, väkivaltarikollisuutta, tietoverkkorikollisuutta sekä luonnon katastrofeja ja ihmisten aiheuttamia katastrofeja. (Euroopan Unioni 2010: 13-14.) EU:n uhkakuvastossa esiintyvät ilmiöt ovat suurelta osin sellaisia, jotka eivät tunnista rajoja – tarkoituksellakin – jonka vuoksi vaikuttaa myös ilmeiseltä, että suomalaisessa sisäisen turvallisuuden määrittelyssä on huomioitu voimakkaasti myös 'kansainvälistyvän maailman

ilmiöt'. Euroopan unionia on myös pidetty turvallistavana toimijana, joka jäsenmaidensa preferensseistä välittämättä, on siirtänyt eri ilmiöitä ja asioita turvallisuuspoliittiselle asialistalle ja muovannut uhkakuvastoa (Sperling & Webber 2019). Huomion arvoisena seikkana EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa esitettyihin uhkiin on se, että luonnon katastrofeja lukuun ottamatta, uhkat ovat niin sanottuun 'kovaan' turvallisuuteen liittyviä.

Toisaalta laajentunut turvallisuuskäsitys näkyy sisäisen turvallisuuden määrittelyssä hyvin ilmeisellä tavalla, sillä määrittely ei rajoita sen sisällä käsiteltäviä ilmiöitä, kunhan ne vaikuttavat tai ainakin voisivat vaikuttaa maan rajojen sisäpuolella turvallisuuteen. Samalla määrittely mahdollistaa joustavat kytkennät ulkoiseen turvallisuusympäristöön, sekä omaksumalla EU:n yhteistä uhkakuvastoa että kytkemällä ulko- ja turvallisuuspolitiikan uhkakuvastoon (ks. esim. Limnéll 2009: 234). Samalla määritelmä ilmentää turvallisuuskäsityksen inhimillisen ulottuvuuden 'laajentumaa', sillä sisäisen turvallisuuden keskiössä ovat kansalaiset ja heidän turvallisuutensa, niin koettu kuin havaittavissa oleva. Sisäisen turvallisuuden käsitteeseen voi perustellusti kohdistaa samaa kritiikkiä kuin inhimillisen turvallisuuden ja laajan turvallisuuden käsitteisiin, mutta sillä erolla, että sisäisen turvallisuuden käsitteen ei ole tarkoituskaan olla analyttinen tai kovinkaan teoreettinen, vaan se on puhtaasti poliittishallinnollisiin tarkoituksiin muotoiltu. Sisäisen turvallisuuden käsitteen määritelmää voi siis pitää myöskin eräänlaisena näkökulmana ja suuntaa antavana jäsentelynä siitä, mitä kaikkea sisäisellä turvallisuudella voidaan tarkoittaa. Vastauksena tähän on käytännössä, että siihen voidaan sisällyttää tarvittaessa kaikki mahdollinen.

2.5. Sisäinen turvallisuuden hallinnonala

Sisäministeriö ja Sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset ovat keskeisimpiä toimijoita sisäisen turvallisuuden alalla. Sisäministeriön alaisuuteen kuuluvat poliisitoimi, suojelupoliisi (vuoden 2016 alusta lähtien suoraan ministeriön alaisuudessa), rajaturvallisuus ja meripelastustoimi, hätäkeskustoiminta, pelastustoimi, siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet sekä maahanmuuttoasiat (pois lukien maahanmuuttajien kotouttaminen, joka Työ- ja elinkeinoministeriössä). Sisäministeriön ytimenä ovat sisäisen turvallisuuden operatiivisesta turvallisuustyöstä vastaavat viranomaiset. Sisäministeriön päätehtävät ovat: 1. poliisia, pelastustoimea, hätäkeskustoimintaa, rajavalvontaa, meripelastusta ja maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön valmistelu; 2. ministeriön alaisten virastojen ja laitoksien tulosohjaus; sekä 3. ministeriön toimialaan kuuluvien kansainvälisten ja EU-asioiden käsitteleminen. Sisäministeriön visiona on, että Suomi on maailman turvallisimaa maata vuoteen 2030 mennessä. (SM 2018; 2020.)

Sisäministeriön visiota voi pitää kannatettavana, mutta vaikuttaa jossakin määrin siltä, että Suomi on pysyvästi 'tulevaisuudessa maailman turvallisin maa', koska tavoite on esitetty jo vuoden 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelmasta lähtien, jolloin tähtäin oli vuodessa 2015. Näin osin siksi, ettei selkeitä mittareita tavoitteen saavuttamiseksi ole esitetty, mutta samalla Suomi on jo monella mittarilla ollut useita vuosia maailman turvallisin maa (ks. esim. WEF 2017: 35, FFP 2019). Kiinnostava kysymys onkin, milloin julkisesti uskalletaan sanoa, että Suomi on nyt maailman turvallisin maa? Poliittisesti siihen liittyy ainakin haasteita. Maailman turvallisimman maan statusta tavoiteltaessa tavoitellaan siis jotakin, mitä ei voi saavuttaa tai ainakin sitä on vaikea myöntää.

Toinen keskeinen huomio kohdistuu siihen, että maahanmuuttoasioita lukuun ottamatta, toimialat ovat varsin loogisesti osana sisäisen turvallisuuden ministeriöitä. Maahanmuuttoasiat kuuluivat vuoteen 1997 asti Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen, jolloin tehtävät siirtyivät työministeriöön ja vuoden 2008 alusta lähtien maahanmuuttoasiat keskitettiin Sisäministeriöön (HE 90/2007 vp). Maahanmuuttoasioiden siirto sisäisen turvallisuuden ministeriöön kiristi ainakin virkamieskunnan välejä, koska työministeriössä nähtiin maahanmuuttoasioiden siirron sisäministeriöön aiheuttavan sen, että maahanmuuttoasioista tulee yhä enemmän turvallisuuskysymyksiä. Sisäministeriöstä taas puolustettiin maahanmuuttoasioiden siirtoa sillä, että Suomessa sisäinen turvallisuus on arjen turvaa eikä kyse ole nytkään kovenevasta turvallisuuspolitiikasta. (Pajuoja 2007: 1051.) Maahanmuuttoasioiden siirtymää kohti turvallisuusnäkökohtia on varsin laajasti huomioitu Euroopassa ja sen on katsottu olleen laajemminkin EU-maiden sekä länsimaiden kehityssuunta (ks. esim. Huysmans 2000, Ceyhan & Tsoukala 2002, Bigo 2000).

Tässä tutkielmassa ei olla kuitenkaan erityisemmin kiinnostuneita pureutumaan Sisäministeriön operatiivisten viranomaisten toimintaan, mutta niiden huomioiminen on tarpeellista siinä mielessä, että millainen painoarvo eri viranomaisten käsittelyllä sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa, saako poliisin toimintaa koskevat 'kovan turvallisuuden' uhkakuvat enemmän huomiota kuin vaikka pelastustoimea koskevat 'pehmeän turvallisuuden' uhkat? Kiinnostus Sisäministeriön hallinnonalassa kohdistuuakin siis Sisäministeriöstä käsin tehtävään – niin poliittiseen kuin hallinnolliseen – määrittelyyn sisäisen turvallisuuden painopisteistä ja uhkakuvista.

2.6. Aiempi tutkimus sisäisestä turvallisuudesta

Sisäisen turvallisuuden tutkimuksen ei voida katsoa olevan kovinkaan laajamittaista, tarkkarajaista ja vakiintunutta. Pääasiassa tutkimukset ovat lähinnä opinnäytteitä (opinnäyte AMK, Pro Gradu - tutkielmat, väitöskirjat) sekä erilaisia Valtioneuvoston ja Poliisiammattikorkeakoulun selvityksiä. Käsitys perustuu tieteellisten julkaisujen hakupalvelussa tehtyihin hakuihin: ”sisäinen turvallisuus” ja ”sisäisen turvallisuuden”. Eri tasoisten opinnäytteiden määrä mahdollisesti kuvaa sitä, että sisäisen turvallisuuden ilmiöt ja kenttä koetaan kuitenkin kiinnostavana. Puolestaan merkittävä määrä erilaisia poliittishallinnollisia tai viranomaisten tarpeita palvelevia selvityksiä taas kuvaa juuri sitä, että sisäinen turvallisuus on ennen kaikkea osa politiikan ja hallinnon kenttää. Sisäisen turvallisuuden tutkimuksen vakiintumattomuus liittyy mahdollisesti myös ’ylitsevuotavan’ laajaan turvallisuuskäsitykseen, jonka vuoksi sisäistä turvallisuutta voidaan lähestyä lukemattomista eri näkökulmista ja tieteenaloista käsin. Toisaalta voidaan pitää myös myönteisenä laajaa kirjoa eri näkökulmia, joista sisäisen turvallisuuden kenttää lähestytään, vaikka tutkielmat ja tutkimukset eivät tällöin useinkaan rakennu niin vahvasti jo olemassa olevan tiedon ja aiemman tutkimuksen varaan.

Sisäisen turvallisuuden käsitteen määrittelyn ollessa väljä ja sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa käsiteltävien teemojen kirjon ollessa laaja, lähes jokaiselta tieteenalalta aina taloustieteistä sosiologiaan, kasvatustieteistä hoitotieteisiin, oikeustieteistä luonnontieteisiin, politiikantutkimuksesta teknologiantutkimukseen, on mahdollista halutessaan löytää näkökulma lähestyä sisäistä turvallisuutta tai tutkia sisäiseen turvallisuuteen liittyviä ilmiöitä. Tässä luvussa keskityn tarkastelemaan aiempia tutkimuksia, jotka tämän tutkimuksen tavoin, ovat lähestyneet sisäistä turvallisuutta turvallisuusasiakirjoja analysoimalla, joissa sisäistä turvallisuutta käsitellään politiikan ja hallinnon näkökulmasta kiinnittäen huomiota ainakin jossakin määrin uhkakuvastoon.

Eppu Ojala (2017) on käsitellyt Pro gradu -tutkielmassaan sisäisen turvallisuuden muutosta ja turvallisuuden hallinnointia Suomessa. Ojalan mukaan sisäisen turvallisuuden ohjelmien ja selonteon merkittävimpana erona on selonteon uhkakuvien painottuminen entistä enemmän kansalliseen turvallisuuteen kohdistuviksi. Ojalan mukaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus on yhä ilmeisempää uhkakuvamäärittelyssä, sillä Venäjä hybridisodankäynti ja terrorismin uhka on kytketty sisäisen turvallisuuden uhkakuvastoon. Ojala kiinnitti myös huomiota turvallisuuden hallinnan institutionaaliseen muutokseen, jossa Euroopan unionin linjaukset on pyritty selkeämmin sisällyttämään sisäisen turvallisuuden strategiatyöhön. Näitä muutoksia sekä

viranomaisten toimivaltuuksien kehittämistä perustellaan erityisesti kansallisella turvallisuudella ja hybridiuhkilla.

Jari Riiali (2016) on puolestaan käsitellyt Pro gradu – tutkielmassaan laajenevaa turvallisuuskäsitystä sisäisen turvallisuuden ohjelmissa vuosina 2004-2012. Tutkielman tuloksena oli, että laajenevan turvallisuuskäsityksen eri osa-alueet: perinteinen, sosiaali- ja hyvinvointivaltiollinen, moderni ekologinen, kulttuurinen, sosiaali- ja yhteisöllinen sekä terveydellinen turvallisuuskäsitys esiintyy kattavasti ohjelmissa, mutta kapea eli perinteinen turvallisuuskäsitys on kuitenkin yleisin. Yleisyydessä perinteistä turvallisuuskäsitystä seuraa terveydellinen, sosiaalis-yhteisöllinen sekä sosiaali- ja hyvinvointivaltiollinen käsitys. Keskeisimpiä Riialin paikallistamia turvallisuuskäsitysten alaluokkia olivat rikollisuuden, järjestäytyneen rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton lisäksi muun muassa syrjäytyminen, päihteet, tapaturmat, liikenneturvallisuus, etniset vähemmistöt ja syrjintä, lastensuojelu sekä maahanmuutto. Riiali lisäksi arvioi tutkielmassaan, kuinka hyvin ohjelmassa mainitut turvallisuusaiheet vastaavat suomalaisten turvallisuusuhkina pitämiä asioita. Sen osalta päätelmänä oli, että ohjelma vastaan kohtuullisen hyvin suomalaisten käsityksiä turvallisuusuhkia, joskin seksuaalirikoksia ja katuväkivaltaa käsiteltiin ohjelmissa suhteellisen vähän. (Riiali 2016: Tiivistelmä.) Huomautettavana seikkana tutkielman päätelmistä on todettava, että vertailu ohjelmissa esitettyjen turvallisuusaiheiden vastaavuudesta suomalaisten uhkakäsityksiin on toteutettu jokseenkin ylimalkaisesti (ks. Riiali 2016: 69-71) ja päätelmiin sen osalta on tarpeellista suhtautua varsin varovaisesti.

Sisäistä turvallisuutta sivuaa Otso Sandberg (2015) väitöskirjassaan ”Hallittu syrjäytyminen – Miten syrjäytymisestä muodostui lähes jokaiseen meistä ulottuva riski?”. Sandbergin aineistona oli 137 eri poliittishallinnollista asiakirjaa eri hallinnonaloilta, joista 15 sisä(asian)ministeriön hallinnonalalta. Väitöskirjassaan Sandberg tarkasteli sisäisen turvallisuuden asiakirjoja syrjäytymisen tematiikan kautta, joka niissä oli vahvasti läsnä ja eksplisiittisesti ilmaistu ”keskeisimmäksi uhkaksi”. Sandbergin mukaan syrjäytyminen liitettiin sisäisen turvallisuuden uhkakuvastoon osana laajempaa syrjäytymisen ehkäisemiseen pyrkivää politiikkaohjelmien suuntausta 2000-luvun alussa (Sandberg 2015: 229). Toisaalta Sandbergin mukaan syrjäytyminen näyttäytyi sisäisen turvallisuuden ohjelmissa hieman eri valossa muihin politiikkaohjelmiin verrattuna, sillä syrjäytymisestä ja syrjäytyneistä ei oltu huolissaan heidän itsensä vuoksi, vaan huoli kohdistui syrjäytyneiden aiheuttamaan turvattomuuteen yhteiskunnassa. Syrjäytyneistä muodostettiin sisäisen turvallisuuden ohjelmissa kuva päihdeongelmaisina, rikolliselle uralle ajautuneina ja väkivalta-

alttiina yksilöinä. Sandberg esitti myös tulkinnan, että syrjäytyminen näyttäytyi sisäisen turvallisuuden ohjelmissa ennemminkin rikollisuuden ja rikollisen elämäntavan lisääntymisen havainnollistajana, eikä niinkään konkreettisena uhkana. (Sandberg 2015: 137-138.)

Valentina Mäntylä (2018) tarkasteli Pro gradu - tutkielmassaan Matti Vanhasen I ja II hallitusten sisäisen turvallisuuden, eli vuosien 2004 ja 2008, ohjelmissa esitettyjä turvallisuuden ongelmia sekä yksityisen ja julkisen sektorien rooleja ja turvallisuusyhteistyön vaikutuksia yksityiselle ja julkiselle sektorille. Mäntylän mukaan vuoden 2004 ohjelmassa sosiaalityöllä on keskeisin rooli sisäistä turvallisuutta edistävänä yhteiskuntapolitiikan osa-alueena, mutta vuoden 2008 ohjelmassa kasvatuksen- ja koulutuksen toimialalle sysättiin merkittävästi vastuuta turvallisuuden edistämiseksi. Lisäksi Mäntylän kiinnitti huomiota siihen, että ensimmäisessä ohjelmassa keskityttiin lähinnä viranomaisten väliseen yhteistyöhön, kun toisessa ohjelmassa rakennettiin laajemmin yhteistyösuhdetta elinkeinoelämän ja viranomaisten välille turvallisuuden edistämiseksi. Elinkeinoelämän mukaan tulo turvallisuusyhteistyöhön alleviivasi sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen tarpeellisuutta kilpailukyvyn kannalta. Viranomaisille ohjelmissa rakennettiin lainsäädännöllisiä velvoitteita yhteistyöhön sitoutumiseksi, kun taas yksityisen sektorin mukana oloa perusteltiin yhteistyöstä heille koituvilla hyödyillä. Mäntylän mukaan yksityinen sektori pääsi määrittelemään yhteistyön muotoja julkisen sektorin toimijoita enemmän, joka hänen mukaansa näyttäytyy siten, että yksityinen sektori pääsi vaikuttamaan julkisen sektorin turvallisuusviranomaisten toimintaan niilläkin osa-alueilla, jotka eivät toimi markkinaehtoisesti tai joita ei ole yksityistämässä.

Kari Bruun (2016) on tarkastellut artikkelissaan rikollisuuden, rikosten ehkäisemisen ja turvallisuuden ongelmallistamista vuosien 2004, 2008 ja 2012 sisäisen turvallisuuden ohjelmissa. Bruun kiinnitti huomiota erityisesti syrjäytymisen ja yhteisön keskeiseen rooliin turvallisuuden käytännöissä, joissa syrjäytyminen nähtiin uhkana turvallisuudelle ja riskinä rikoksille. Yhteisölähtöisellä rikosten ehkäisemisellä oli Bruunin mukaan keskeinen asema ohjelmissa, kuin myös huolella vakavista rikoksista ja korkeasta henkirikostasosta. Bruunin mukaan ohjelmien tavoitteena on erityisesti vaikuttaa rikoksien ja onnettomuuksien määrään.

Jussi Pajuoja (2007) käsitteli artikkelissaan ensimmäistä sisäisen turvallisuuden ohjelmaa kolmesta näkökulmasta: ohjelman tavoitteita ja niiden saavuttamista, sisäisen turvallisuuden ohjelma osana valtion keskushallinnon uudistamista kohti ohjelmajohtamista sekä ministeriöiden välisten toimivaltarajojen tarkoituksenmukaisuutta sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Pajuoja tiivistä

vuoden 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteen asettelun tiivistyvän hallituksen asettamaan tavoitteeseen Suomesta maailman turvallisimpana maana vuonna 2015 ja Suomen lähtötasoksi todettiin, että Suomi on jo yksi Euroopan turvallisimmista maista. Keskeisen roolin tämän tavoitteen vuoksi saivatkin väkivaltarikollisuuden, etenkin henkirikosten sekä koti- ja vapaa-ajan tapaturmien vähentäminen, sillä niiden määrä Suomessa on eurooppalaista ja pohjoismaista viiteryhmää selvästi korkeammalla tasolla. (Pajuoja 2007: 1039-1040.) Keskeisimpinä haasteina ja uhkakuvina Pajuoja nosti ohjelmasta: ”syrjäytymisen lisääntyminen, yhteiskunnan arkiturvallisuuden ylläpitäminen, onnettomuuksien lisääntyminen, ulkomailta johdettu kova rikolliskulttuuri, tietoyhteiskunnan haavoittuvuus, rajavalvonnan ylläpitäminen ja terrorismin torjunta (Pajuoja 2007: 1040). Joista merkittävimpänä syrjäytymisen lisääntyminen, joka on keskeisenä selittävänä tekijänä eri turvallisuuteen haitallisesti vaikuttaville ilmiöille. Pajuoja kiinnitti myös huomiota ohjelman taustalta hahmotettavaan strategiseen analyysimalliin, jossa painotus oli erityisesti sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavissa heikkouksissa ja uhkissa eikä niinkään vahvuuksissa ja mahdollisuuksissa, joita olisi ollut syytä tavoitteiden saavuttamisen kannalta korostaa. Vahvuuksilla ja mahdollisuuksilla Pajuoja viittaa muun muassa ohjelman laatimisaikana vallinneeseen hyvään talous- ja työllisyystilanteeseen, joka myös ennusteissa näytti parantuvan, jonka vuoksi lisääntyvän syrjäytymisen uhkakuvamaalailu oli Pajuojan mukaan vailla pohjaa. Toisaalta Suomen verrattain ”hyvää” huumausainetilannetta, vähäistä järjestäytyynyttä rikollisuutta ja korruption vähäisyyttä ei myöskään korostettu. Pajuoja jäi myös kaipaamaan väestörakenteen muuttumisen huomioimista rikollisuuteen vaikuttavana tekijänä. (Pajuoja 2007: 1042-1044.) Pajuoja pyrki myös havainnollistamaan ohjelmassa esitetyn alkoholin kulutuksen kasvun ja väkivaltarikollisuuden yhteyden olevan varsin heikko. Tästä huolimatta Pajuojan mukaan suomalaiseen alkoholipolitiikkaan on liittynyt vahvasti näkemys alkoholista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kysymyksenä, vaikka alkoholi on selkeämmin terveyteen liittyvä ongelma. (Pajuoja 2007: 1044-1049.) Sisäisen turvallisuuden ohjelmalle Pajuoja antoi tunnustusta ohjelman aloitteille kehittää yhteistyötä laajasti eri toimijoiden kanssa, jotka eivät suoraan osallistu rikosasioiden käsittelyyn, kuten sosiaali- ja terveysviranomaiset sekä muut sidosryhmät ja yksityinen sektori. Pajuoja esitti huolensa myös siitä, ettei ohjelma onnistunut selkeyttämään rikosasioiden käsittelyketjuun kuuluvien viranomaisten (poliisilaitokset, syyttäjäyksiköt, käräjäoikeudet, ulosottoyksiköt, vankeinhoitoalueet, kriminaalihuollon aluetoimistot) toimintaa ja organisointia, joka ilmeisellä tavalla olisi tarvinnut koordinoitua Oikeusministeriön ja Sisäministeriön välille tarkoituksenmukaisempaan lopputulokseen pääsemiseksi. (Pajuoja 2007: 1049-1052.)

Sotatieteiden puolella Jarno Limnéll on tarkastellut sisäisen turvallisuuden ohjelmia käsitellessään ensisijaisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja. Limnéll (2008) on kiinnittänyt huomiota erityisesti valtioneuvoston kolmen keskeisimmän turvallisuusasiakirjan – turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon, sisäisen turvallisuuden ohjelman sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS) – osin keinotekoiseen hallinnolliseen jakoon, joka ei palvele turvallisuuden takaamisen kokonaisuutta. Limnéll ehdottaakin tilalle hallinnonalakohtaiset uhkakuvat sivuun jättävää ”yhtenäistä kansallista turvallisuusstrategiaa” palvelemaan paremmin turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta (Limnéll 2008: 8-13). Väitöskirjassaan Limnéll myös sivusi sisäisen turvallisuuden ohjelmia. Limnéll (2009) käsitteli väitöskirjassaan Suomen uhkakuvapolitiikkaa 2000-luvun alussa analysoiden erityisesti vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uhkamäärittelyjä ja valmisteluprosessia, jonka yhtenä osa-alueena laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti käsiteltiin sisäisen turvallisuuden uhkien rakentamista. Limnéllin mukaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon kytkeytyvä ja siitä osin johdettu sisäisen turvallisuuden ohjelma kohotti Sisäministeriön asemaa yhtenä turvallisuusministeriöistä ja sisäinen turvallisuus kytkettiin vahvemmin osaksi kokonaisvaltaista turvallisuusajattelua (Limnéll 2009: 281). Limnéll teki myös kiinnostavan huomion tarkastelemalla vuoden 2003 eduskuntavaalien aikaisia puolue- ja vaaliohjelmia turvallisuuspolitiikan näkökulmasta, joissa Limnéllin mukaan asetettiin painoarvoa erityisesti sisäisen turvallisuuden ei-sotilaallisille uhkakuville (Limnéll 2009: 250-261).

Poliisiammattikorkeakoulu toteutti ensimmäistä vuoden 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelmää käsittelevän selvityksen ”Sisäisen turvallisuuden ohjelma asiantuntijoiden arvioimana” vuonna 2007. Painopistealueina oli selvittää ”ohjelmayhteistyötä, ohjelman toimenpiteiden toteuttamista, mittareiden kehitystä, sekä ohjelman toimeenpanoon osallistuneiden henkilöiden ja asiantuntijoiden käsityksiä odotuksistaan, ohjelman onnistumisesta ja kehittämistarpeista” (Tanner 2007: Tiivistelmä). Selvityksen pohjalta ohjelman ansioksi nostettiin erityisesti hallinnonalojen rajat ylittävän yhteistyön ja yhteistyörakenteiden kehittyminen myönteisempään suuntaan, jolla edistetään eri hallinnonalojen toimintaa sisäisen turvallisuuden edistämiseksi. Toisaalta ohjelman ansioksi nähtiin jo se, että saatiin kirkastettua sisäisen turvallisuuden merkitystä. Lisäksi Sisäministeriötä pidettiin luontevana sisäisen turvallisuuden yhteistyön koordinoijana. Selkeimmiksi heikoimmaksi osa-alueeksi ohjelmissa nähtiin ohjelman toteutumisen arviointiin liittyvät mittarit, joita pidettiin epätarkoituksenmukaisina ja ristiriitaisina. Kehitysehdotuksina tulevia ohjelmia

ajatellen nostettiin esille tarvetta ajantasaisemmalle ja globaalimmalle toimintaympäristön tutkimukselle, ennaltaehkäisevyyden käsitteen tarkempaa tutkimusta ja sen hyötyjen parempaa ymmärrystä. Lisäksi pidettiin tarpeellisena ottaa mukaan paremmin ympäristöasioita, kouluja, kulttuurielämää sekä maahanmuuttajien integraatiota. Keskeisenä kritiikkinä esitettiin vielä ohjelman toimenpideohjelmien jalkauttaminen paikalliselle tasolle ja yksilöiden elämään näkyväksi, koska ohjelma katsottiin eläneen lähinnä hallinnollisella ”ylätasolla”. (Tanner 2007: 3-4, 76-79.)

Tässä osiossa on tarpeellista nostaa myös esille – ei missään määrin tieteellisenä tai tutkimuksellisenä julkaisuna - entisen poliisiylijohtaja Mikko Paateron (2016) kirja Sisäinen turvallisuus horjuu, koska kirja on kirjoitettu vasta eläköityneen poliisiylijohtajan ’arvovallalla’ ja kirja sai merkittävää huomiota julkaisuajankohtana. Paatero maalaili ’eläkekirjassaan’ varsin synkkiä ennusteita Suomen sisäisestä turvallisuudesta. Paateron mukaan Suomen sisäinen turvallisuus on alati heikkenemässä ja poliisi pystyy vain vaivoin sitä ylläpitämään nykyresurssein eikä sisäisen turvallisuuden kokonaistilanne ole kenenkään hallinnassa. Lisäksi Paateron näkemyksen mukaan sisäisen turvallisuuden ylläpitämisestä ja poliisin resursseista ei käydä kunnollista poliittista keskustelua. Paatero esitti kehittämistoimenpiteitä poliisin lisäresurssien lisäksi muun muassa poliisin, ei kiinteästi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien, tehtävien karsimista esimerkiksi yksityistämällä, siirtämällä toimivaltaa toisille viranomaisille tai muuttamalla poliisin ’palveluita’ maksullisiksi. Lisäksi kehitysehdotuksena Paatero esitti turvallisuusministeriön perustamista vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön tarpeisiin, jossa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajat ovat häilyviä. Turvallisuusministeriössä Paateron visiossa olisi koottuna Sisäministeriön ja Puolustusministeriön ’kovan turvallisuuden’ viranomaiset. Merkittävimmän huomion kuitenkin keräsi Paateron kirjanjulkistamistilaisuudessa kertoma vastaanottokeskuksissa tapahtuvasta järjestäytymisestä ja vaarasta, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita aletaan rekrytoida järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Väitteet kuitenkin kuitattiin Sisäministeriöstä nopeasti paikkansa pitämättömäksi (Yle 2016). Paateron itsensä mukaan hänen kirjansa on ensimmäinen laaja kokonaiskatsaus Suomen sisäisestä turvallisuudesta (Ylioppilaslehti 2016), mutta median vastaanotto oli kuitenkin jokseenkin kriittinen: ”Kyseltiin, oliko uutinen eläkeläisen horinaa? Oliko kyseessä kirjanmyyntitemppu? Vai peräti avaus Paateron politiikonuralle? Kenties kaikkien näiden yhdistelmä?” (Journalisti 2016).

3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa käsitellään tutkielman analyysin kannalta keskeisintä osaa eli teoreettista viitekehystä. Tutkielman teoreettisen viitekehysten taustateorian toimii turvallistamisen (securitization) teoria, josta on tullut yksi keskeisimmistä turvallisuustutkimuksen suuntauksista (Balzacq 2011: xiv). Turvallistamisen teoriolla on myös pyritty luomaan viitekehys laajentuneen turvallisuuden asialistan tarkastelemiseksi (Buzan ym. 1998: 4). Turvallistamisen tutkimuksella pyritään lisäämään ymmärrystä siitä, kuka turvallistaa, mitä asioita (uhkia), kenen vuoksi (viitekohteet), miksi, minkälaisin tuloksin ja missä olosuhteissa (Buzan ym. 1998: 32).

Ensimmäisessä alaluvussa käydään läpi turvallistamiseen liittyvät keskeisimmät osatekijät nojaten erityisesti alkuperäiseen 'Kööpenhaminan koulukunnan' muotoiluun sekä siihen liitettyjä tarkennuksia. Toisessa alaluvussa käsitellään turvallistamisen teoriasta esitettyä kritiikkiä, joka on vaikuttanut tämän tutkielman analyttisen viitekehysten määrittelyyn. Kolmannessa alaluvussa tarkastellaan turvallistamisen ja kehystämisen viitekehysiä turvallisuuden uhkien tutkimuksessa. Neljännessä alaluvussa täsmennetään sitä, miten turvallistamisen teoria tässä tutkielmassa käsitellään.

Teorian laajemman ymmärryksen kannalta on tarpeellista huomioida ne taustat ja maailmanpoliittiset olosuhteet, jotka ovat olleet vaikuttamassa turvallisuuspolitiikan piirissä tapahtuneeseen muutokseen. Kylmän sodan päättymisen aikaan turvallisuustutkimuksen kentällä käytiin kamppailua turvallisuuden käsitteen käyttöalan laajenemisesta. Turvallisuuden laajenemisen puolesta puhuneet halusivat tarkastella turvallisuutta valtion sotilaallispoliittisia uhkia laajemmin, käsittäen muun muassa inhimillisen ja ympäristön turvallisuuden näkökulmia eikä huomio ole vain valtiossa vaan voidaan olla kiinnostuneita niin maailmanlaajuisesta, alueellisesta tai yksilö- ja ryhmätason turvallisuudesta. Perinteisen turvallisuusajattelun puolestapuhujat taas halusivat pitää turvallisuuden koskemann valtion sotilaallispoliittisia uhkia ja pelkäsivät turvallisuuskäsitteen laajenemisen vievän käsitteeltä merkityksen. (Nyman 2018: 101, Eskola 2008). Turvallistamisen teoriolla onnistuttiin tarjoamaan muuttuneessa turvallisuusympäristössä molemmille tarttumapintaa. Buzan ym. (1998: vii) laajensivat turvallisuuskäsitystä perustellen sillä, että turvallisuus on erityislaatuista politiikkaa, joka ei ilmene vain perinteisellä sotilaallisen turvallisuuden sektorilla vaan myös politiikan, talouden, ympäristön ja yhteiskunnallisen osaluilla. Tosin Buzanin ym. (1998) turvallisuuskäsitystä voidaan pitää jossakin määrin vielä perinteiseen käsitykseen kallellaan olevana, sillä he esittivät turvallisuudessa olevan kyse

selviytymisestä ja olemassaolon uhasta sekä korostivat poliittisen eliitin turvallisuushkien määrittelyvaltaa. Turvallistamisen teoria kuitenkin avasi uudenlaisia mahdollisuuksia lähestyä eri ilmiöitä ja asioita turvallisuusongelmina, joka palveli taas laajan turvallisuuskäsityksen puolestapuhujia. Kööpenhaminan koulukunta onnistuikin näin varsin hyvin muodostamaan uudet suuntaviivat turvallisuuden tutkimukselle. (Nyman 2018: 102.)

3.1. Turvallistamisen teoria

Kööpenhaminan turvallisuustutkimuksen koulukunnan edustajat Barry Buzan, Ole Wæver ja Jaap de Wilde (1998) esittelivät ensikertaa kokonaisvaltaisesti turvallistamisen teorian teoksessa ”Security: A New Framework for Analysis”. Tai kuten teoksen nimestäkin on pääteltävissä, tarkoitus on ollut luoda turvallisuuden tutkimukselle uudenlainen analyttinen viitekehys, jolla pystytään pureutumaan laajentuneeseen turvallisuuden kenttään. Teorian kehittämisen taustalla on ollut kansainvälisten suhteiden tutkimuksen kentällä tunnistettu argumentaatiotapa, jossa joitakin turvallisuusongelmia tai -uhkia esitetään toisia tärkeämpinä ja niitä tulee priorisoida, vaikka todellista (olemassaolon) uhkaa ei olisikaan (Buzan ym. 1998: 24). Turvallistamisen teoria lähtee ajatuksesta, ettei mikään ole itsessään uhka, vaan tulee sellaiseksi poliittisten diskurssien myötä. (Balzacq 2011: 1). Turvallistamisessa on kyse, kun jokin, yleensä yhteiskunnan eliittiin kuuluva, nimeää jonkin asian uhkaksi ja asian hoitamisen kannalta merkityksellinen yleisö hyväksyy nimeämisen. Sopivissa olosuhteissa turvallisuudesta puhumisella voidaan tehdä asiasta ongelma tai uhka turvallisuudelle. Turvallistaminen on näin nähtynä prosessi, jossa asia nousee tai nostetaan turvallisuuden asialistalle. (Nyman 2018: 101, Buzan ym. 1998: 23-47).

Kööpenhaminan koulukunnan teoriassa turvallistaminen nähdään diskursiivisena prosessina, jonka avulla rakennetaan poliittisessa yhteisössä intersubjektiivinen ymmärrys olemassa olon uhkasta viitekohteelle, ja jolla mahdollistetaan kiireellisten ja poikkeuksellisten toimien käyttöön ottaminen uhkan hoitamiseksi (Buzan & Wæver 2003: 491). Yksinkertaisimmillaan turvallistamisessa on kyse puhetoimituksesta (speech act), eli ilmaisu tai lausuma on teko, joka saa aikaan asioita (Buzan ym. 1998: 26, ks. myös Austin 1965).

Turvallistamisen prosessiin liittyy tiettyjä keskeisiä käsitteitä (kts. Taulukko 1), jotka helpottavat sekä prosessin kuvaamista että ymmärtämistä. Turvallistamisen prosessissa turvallistava toimija (securitizing actor) tekee turvallistavan siirron (securitizing move) esittämällä jonkin ilmiön tai asian olemassaoloa uhkaavana (existential threat) jollekin viitekohteelle (referent object).

Turvallistamisen onnistuminen riippuu siitä, hyväksyykö vai hylkääkö asian päättämisen kannalta merkityksellinen yleisö (audience) turvallistavan siirron, joka mahdollistaa poikkeuksellisten tai hätätoimenpiteiden (extraordinary/emergency measures) käyttöönottamisen uhkaan vastaamiseksi. (Buzan ym. 1998: 23-26.) Turvallistamisen prosessiin liittyy myös funktionaaliset toimijat (functional actors), jotka ovat keskeisiä vaikuttajia kyseessä olevalla turvallisuuden sektorilla, eivätkä ne ole turvallistavia toimijoita tai viitekohteita, mutta vaikuttaa keskeisesti turvallisuuden kentällä (Buzan ym. 1998: 36). Turvallistamisen onnistumisen todennäköisyyttä lisää se, että puhetoimitus toteutetaan 'turvallisuuden kieliooppia' hyödyntäen, turvallistavalla toimijalla on riittävästi vaikutusvaltaa vaikuttaakseen yleisöön ja on oltava jokin ilmiö tai asia, johon voidaan liittää jotakin yleisesti uhkaavana pidettyä. (Buzan ym. 1998: 33.)

Taulukko 1. Keskeisimmät turvallistamisen käsitteet (Nyman 2018, Buzan ym. 1998: 23-26; 36)	
Turvallistaminen (Securitization)	Prosessi, jossa ilmiö tulee osaksi turvallisuuden asialistaa ja muuttaa asian käsittelyn tavanomaisen poliittisen käsittelyn asialistalle ja mahdollistaa poikkeuksellisten keinojen käyttämisen.
Turvallistava siirto (Securitizing move)	Toimijan yritys esittää jokin olemassa oloa uhkaavana viitekohteelle. Sen tulee noudattaa turvallisuuden logiikkaa ja oikeaoppisuutta.
Puheakti / puhetoimitus (Speech act)	Ilmaisu on myös teko: puheen avulla saadaan asioita tehtyä. Tämä tekee turvallisuudesta erilaisen suhteessa muihin puhumisen muotoihin.
Turvallistava toimija (Securitizing actor)	Henkilö tai ryhmä, joka toteuttaa turvallistavan siirron. Menestyvä turvallistava toimija on usein auktoriteettiasemassa, mutta ei kuitenkaan aina virallinen auktoriteetti.
Funktionaalinen toimija (Functional actor)	Toimijoita, joihin vaikuttaa tietyn turvallisuuden sektorin dynamiikka sekä jotka vaikuttavat tietyllä turvallisuuden sektorilla.
Viitekohde (Referent object)	Turvallistavassa siirrosta turvattavana pidetty kohde.
Turvallistamisen purkaminen (Desecuritization)	Prosessi, jossa ongelmat poistetaan turvallisuuden asialistalta.
Turvallisuuden osa-alueet tai sektorit (Sectors of security)	Buzan ym. tunnistamat viisi eri turvallisuuden osa-aluetta, joilla on omanlainen dynamiikkansa.
Toteutumisehdot (Facilitating conditions)	Tekijät, jotka vaikuttavat turvallistamisen onnistumisen todennäköisyyteen
Yleisö (Audience)	Mikä tahansa ryhmä, jota turvallistavalla siirrolla pyritään vakuuttamaan ongelman turvallisuusnäkökulmasta ja jonka hyväksyntää edellytetään poikkeuksellisten keinojen käyttöönottamiseksi.

Turvallistamisen prosessin osatekijät eivät tulleet alkuperäisteoksessa mitenkään erityisen tarkasti saatikka yksiselitteisesti määritellyksi. Monelta osin jäi epäselväksi mitä tai keitä eri osatekijöillä tarkoitetaan. Tämä on tosin osaltaan ymmärrettävä myös sen kautta, että turvallistamisen teorian soveltamisala on hyvin laaja ja eri osatekijät, kuten turvallistavat toimijat ja yleisö ovat aina kontekstisidonnaisia ja vaihtelevat oleellisesti kunkin turvallistamisen prosessin kohdalla.

Turvallistava toimija on jollakin tavoin auktoriteettiasemassa oleva, ei kuitenkaan välttämättä viranomainen, mutta sellainen, jolla on vaikutusvaltaa tietyllä turvallisuuden osa-alueella ja jolla on legitiiminä pidettävä asema 'puhua turvallisuutta' (Svantesson 2014: 39). Turvallistavia toimijoita voivat olla esimerkiksi hallitukset, poliitikot, mediat, korkeassa asemassa olevat virkamiehet tai kokonaiset virkakoneistot ja asiantuntijat (Svantesson 2014: 18-19, Buzan ym. 1998: 40). Myös yritykset (esimerkiksi turvallisuusalan, tietoturva-alan, aseteollisuus, lääketeollisuus), kansalaisliikkeet (esimerkiksi ilmastoliikkeet) sekä etujärjestöt ja lobbarit voivat joissakin tapauksissa olla turvallistavia toimijoita, jotka turvallistamisen avulla tavoittelevat omia päämääriään. Toisaalta yritykset, kansalaisliikkeet, etujärjestöt ja lobbarit voivat olla myös funktionaalisia toimijoita, jotka vaikuttavat tietyllä turvallisuuden kentällä tai sektorilla ja joihin kyseisen turvallisuuden sektorin dynamiikka vaikuttaa. Esimerkiksi öljyteollisuuden yritykselle voi olla elintärkeää, ettei ilmastonmuutos ja sen hillitsemiseksi suunnatut toimet tule turvallistetuksi. Päihdetyötä tekeville toimijoille ja heidän toimintansa perustalle voi olla erityisen tärkeää, ettei päihdeongelmaisia aleta käsittelemään vain kriminaalipoliittisin keinoin tai turvallisuusuhkina. (vrt. Buzan ym. 1998: 36.)

Turvallistavalla siirrolla tarkoitetaan turvallistavan toimijan diskursseja, joissa jokin asia tai ilmiö esitetään olemassa oloa uhkaavana viitekohteelleen. Turvallistamisessa turvallisuusuhkaa alleviivaavat diskurssit nähdään puhetoimituksina (speech act), joka tiivistyy siihen, että asian ilmaisu tai lausuma on jo itsessään asioita aikaan saava teko ja muuttaa asiantiloja (Austin 1965, Buzan ym. 1998: 26), eikä lausumat pyri vain raportoimaan asiantilaa. Selvästi yleisimpänä suuntauksena on tarkastella turvallistamisen prosessia nimenomaan kielen kautta, mutta joitakin kokeellisempiakin tutkimuksia on, jossa on tutkittu visuaalisesti välitettyä turvallistamista (ks. esim. Hansen 2011, Kearns 2017).

Turvallistamisen prosessin kannalta seuraava keskeinen osatekijä on yleisö, jolle turvallistava siirto kohdistetaan ja jonka hyväksyntää edellytetään onnistuneeseen turvallistamiseen ja poikkeavien keinojen tai hätätoimenpiteiden käyttöön ottamiseksi (Buzan ym. 1998: 27). Yleisön

määrittäminen on kuitenkin sen keskeisyydestä huolimatta jäänyt alun perin varsin epämääräiseksi (Léonard & Kaunert 2011: 59). Yleisön määrittämisen vaikeuttaa kuvastaa se, että turvallistamisen tutkimuksessa ei ole juurikaan tapauksia, joissa olisi onnistuttu kuvaamaan jonkin havaittavissa tai paikannettavissa olevan yleisön hyväksyntä turvallistavalle siirrolle (Balzacq 2015: 107). Yleisön määrittelyä ovat kuitenkin useat myöhemmät turvallistamisen teoreetikot pyrkineet täsmentämään. Varsin laajasti on tunnistettu se, että ajatus yleisöstä on liiaksikin yksinkertaistava ja sivuuttaa sen, että turvallistamisen prosessiin liittyy useita luonteeltaan erilaisia yleisöjä (Balzacq 2005, Stritzel 2007, Salter 2008, Vuori 2008, Roe 2008). Eräänlaisena minimitasona yleisön ymmärtämisessä voidaan pitää sitä, että yleisö tulisi jakaa suureen yleisöön (general public), joka antaa moraalista tukea arvioimalla ilmiön tai asian turvallisuusnäkökulmia, sekä päättäjiin (policymakers), kuten parlamentteihin, jotka pystyvät tarjoamaan virallisen tuen poikkeavien keinojen käyttöön otolle turvallisuusuhkaan puuttumiseksi (Roe 2008). Mikäli turvallistavana toimijana olisi maan hallitus, on ensisijaisena yleisönä eduskunta ja välillisenä yleisönä kansalaiset. Eduskunnan hyväksynnän hallitus tarvitsee turvallistamisen onnistumiseksi, mutta ilman kansalaisten hyväksyntää eduskuntakaan tuskin asettuu varauksettomasti edistämään 'poikkeuksellisten toimien' käyttöön ottoa.

Keskeistä on myös ymmärtää, mitä olemassaolon uhkalla tarkoitetaan. Samalla on myös luontevaa käsitellä viitekohdetta, sillä viitekohde on juuri se, johon olemassaolon uhka esitetään kohdistuvan. Buzan ym. (1998) mukaan olemassaolon uhka vaihtelee eri turvallisuuden sektoreittain, eikä sillä tarkoiteta yksittäiselle ihmisille aiheutuvaa olemassaolon uhkaa. Sotilaallisella sektorilla olemassaolon uhka kohdistuu usein valtioon, mutta myös muihin poliittisiin yhteisöihin. Poliittisella sektorilla olemassaolon uhka kohdistuu esimerkiksi valtion perustaan, kuten poliittiseen järjestelmään ja sen ideologiseen perustaan, suvereniteettiin tai instituutioihin. Myös kansainväliset järjestelmät voivat tulla uhatuksi tällä sektorilla tilanteessa, jossa heikennetään järjestelmää koskevia normeja ja säädöksiä. Taloudellisella sektorilla olemassaolon uhka voi kohdistua esimerkiksi talousjärjestelmiin, kansantalouteen tai yrityksiin. Yhteiskunnallisella sektorilla olemassaolon uhka nähdään kohdistuvan esimerkiksi uskonnollisen yhteisön tai kansakunnan kollektiiviseen identiteettiin. Ympäristön sektorilla olemassaolon uhka voi kohdistua ekosysteemeihin, yksittäisten lajien selviytymiseen tai laajemmin jopa koko maapallon elollisen toiminnan jatkuvuuteen. (Buzan ym. 1998: 21-23.)

Olemassaolon uhkan esittämisellä pyritään oikeuttamaan poikkeuksellisten keinojen tai hätätoimenpiteiden käyttöönottoa uhkaan vastaamiseksi, sen estämiseksi tai torjumiseksi. Poikkeuksellisia keinoja voivat olla esimerkiksi perusoikeuksia rajoittavat toimet ja lainsäädännön muutokset, sotilaalliset interventiot, veronkorotukset sekä yhteiskunnan voimavarojen ja resurssien keskittäminen tiettyyn toimintaan (Buzan ym. 1998: 22-24). Poikkeukselliset keinot eivät siis ole välttämättä erityisen poikkeuksellisia, mutta keinot voisivat olla kuitenkin tavoittamattomissa ilman asian tai ilmiön turvallistamista. Poikkeukselliset keinot ovat usein toteutettavissa olemassa olevilla säädöksillä ja instituutioilla, mutta niitä voidaan myös toteuttaa olemassa olevia säädöksiä rikkovilla keinoilla ja toimenpiteillä (Limnéll 2009: 73). Esimerkiksi maahanmuuttopolitiikkaa voidaan kiristää muuttamalla lainsäädäntöä tai muutokset voidaan toteuttaa olemassa olevan lainsäädännön puitteissa kiristämällä turvapaikan myöntämisen tai perheenyhdistämisen ehtoja vetoamalla maahanmuuttoon liittyviin turvallisuusseikkoihin (Thielemann & Hobolth 2016, Koistinen & Jauhiainen 2017: 32). Tällainen poikkeuksellisten keinojen käyttöönotto rajoittaa ihmisten oikeutta saada suojelua, mutta vielä ainakin jotenkuten kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön sallimissa rajoissa. Säädösten vastaisista poikkeuksellisista keinoista esimerkkinä voidaan pitää tutkielman kirjoittamisen hetkellä ajankohtaista tapausta, jossa Kreikka on estämässä turvapaikan hakemisen määräajaksi ja tulee menettelyllään rikkoneeksi vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta (ks. esim. HS 2020).

Turvallistamisen yhteydessä myös puhutaan turvallistamisen purkamisesta (desecuritization), jolla tarkoitetaan turvallisuuden asialistalle nousseen asian poistamisesta sieltä ja käsittelyn palauttamista osaksi tavanomaista poliittista päätöksentekoa. Turvallistamisen purkaminen voidaan toteuttaa joko suoraan siten, että osoitetaan tai esitetään tilanteessa tapahtunut muutos. Useimmin turvallistamisen purkaminen tai paremminkin purkautuminen tapahtuu epäsuorasti, kun huomio kiinnittyy ajan myötä toisiin ilmiöihin ja asioihin, joka vähentää aiemmin turvallistetun asian painoarvoa. (Buzan & Wæver 2003: 489.) Turvallistamisen tutkimuksessa kuitenkin on taipumus keskittyä huomattavasti enemmän turvallistamiseen, koska turvallistetut asiat ja ilmiöt muodostavat turvallisuudelle sen hetken pätevimmän merkityssisällön (Buzan ym. 1998: 39). Turvallistamisen purkamista voidaan pitää kuitenkin tavoiteltavana (Wæver 1999: 335). Syy siihen, miksi turvallistamisen purkamiseen kohdistetaan huomattavasti vähemmän kiinnostusta, lienee siinä, että se on tavoiteltava eikä niinkään ongelmallinen tilanne. Turvallistamista taas tutkitaan varsin kriittisesti ja tarkoituksena on usein nostaa esille juuri jonkin asian tai ilmiön turvallistamisen

ongelmallisuutta. Tosin ei ole aivan yksiselitteistä, onko turvallistamisen purkaminen aina tavoiteltavaa. Varmasti yleisesti voidaan pitää myönteisenä, jos sotilaallisen yhteenoton partaalle jännittynyt tilanne maiden välillä saadaan purettua ja palautettua tilanne normaalin politiikan piiriin. Sen sijaan, jos ilmastonmuutos katsottaisiin turvallistetuksi, siihen liittyvän turvallistamisen purkaminen ei ole niin yksiselitteisesti myönteinen asia. Näin siksi, koska turvallistettuna ja poikkeuksellisia keinoja hyödyntäen ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tähtäävät toimet voivat onnistua paremmin kuin tavanomaisten poliittisten prosessien kautta. (ks. Roe 2004: 282-283.)

3.2. Turvallistamisen kritiikkiä

Tässä alaluvussa käsitellään joitakin turvallistamisesta esitettyjä kriittisiä näkökulmia, jotka tämän tutkielman analyttisen viitekehyksen muodostamisessa on tarkoitus huomioida. Ensimmäinen huomio, joka ei tosin suoranaisesti ole kritiikki, vaan jossa on kyse ennemminkin turvallistamisen tutkimuksen lähestymistapojen erottelusta tai täsmennyksestä. Thierry Balzacq (2011) nimittää lähestymistapoja filosofiseksi (myös lingvistinen) ja sosiologiseksi. Ensin mainittu nojaa voimakkaasti kielen voimaan saada aikaan asioita. Esimerkiksi Kööpenhaminan koulukunnan teorian kehittäjien muotoilu tukeutuu kielitieteelliseen puhetoimituksen teoriaan, jossa lausumat saavat aikaan asioita ja muuttavat asiantiloja. Toisena mainittu tarkastelee taas turvallistamisen uhkakuvaston rakentumista käytäntöjen, asiayhteyksien ja valtasuhteiden valossa. Sosiologisessa lähestymistavassa turvallistamisen edellytyksenä ei pidetä pelkästään uhasta esitettyjä diskursseja, vaan uhkien hallintaan liittyvät hallinnan keinot voidaan nähdä siinä osana turvallistamista. Sosiologisessa lähestymistavassa huomio kohdistuuakin erityisesti siihen, millä tavoin jotakin turvallistetaan tai muotoillaan uhkaksi. Filosofisessa lähestymistavassa ollaan kiinnostuneempia turvallistamisen prosessista ja turvallistavista diskursseista. Sosiologisesta näkökulmasta turvallistamista tutkittaessa voidaan hyödyntää luontevammin muitakin tutkimusmenetelmiä kuin diskurssianalyysiä. (Balzacq 2011: 1-2, ks. myös Huysmans 2011, Carrapico 2014.) Tässä tutkielmassa sisäisen turvallisuuden uhkien turvallistamista pyritään lähestymään sosiologisesta näkökulmasta, koska kiinnostuksen kohteena on erityisesti se, miten sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa eri asioita muotoillaan uhkiksi.

Toinen keskeinen huomio kohdistuu turvallistamisen teoreettisen viitekehyksen taustalla vaikuttavaan turvallisuuskäsitykseen ja sen sisäiseen ristiriitaisuuteen. Kööpenhaminan koulukunta määritelmällisesti edustaa turvallisuuskäsityksen 'laajentajien' suuntausta, vastakohtana 'traditionalisteille', jotka näkevät turvallisuuden koskevan valtion sotilaallisia uhkia. Kuitenkin

Kööpenhaminan koulukunta on määritellyt turvallisuuden hyvin kapeasti, jopa 'traditionalistisesti', liittäen turvallisuuden selviytymiseen ja olemassaolon uhkaan. Tämän on kuitenkin epäilty liittyvän siihen, että on pyritty palvelemaan sekä 'laajentajien' että 'traditionalistien' mieltymyksiä (Nyman 2018: 102, ks. Buzan ym. 1998.) Turvallistamisen teoreettiseen viitekehykseen sisäänrakennettu turvallisuuskäsitys rajoittaa tosiasiallisesti turvallistamisen tutkimuksen käyttöalaa. Esimerkiksi tässä tutkielmassa käsiteltävän sisäisen turvallisuuden alalla olemassaoloa edes potentiaalisesti uhkaavia ilmiöitä on varsin rajallisesti, jonka vuoksi sisäisen turvallisuuden uhkien tutkiminen tiukasti perinteistä turvallistamisen teoreettista viitekehystä hyödyntäen kadottaisi merkittävästi erottelukykyyään.

Maahanmuuttoon ja muuhun sisäisen turvallisuuden tutkimukseen, suuntautuneen turvallisuustutkimuksen Pariisin koulukunnan piirissä onkin muotoiltu tältä osin turvallisuuden laajempaa ymmärtämistä. Huysmansin ja Buonfinon (2008) mukaan Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisessa on kyse poikkeuspolitiikasta (politics of exception), jolla pyritään saamaan käyttöön poikkeuskeinoja tai hätätoimenpiteitä olemassa olon uhkaa vastaan. Analyyttistä käyttöalaa laajentavana lisäyksenä he ovat muotoilleet huolen politiikan (politics of unease), johon liittyy muita vaaroja ja uhkia, joita hallinnoidaan erilaisilla, varsin tavanomaisillakin viranomaisten käytössä olevilla, keinoilla. Huolen politiikassa uhkia ja epävarmuuksia ei nosteta yhtä korostuneesti esille eikä siinä keskitytä valtion tai kansakunnan olemassa olon uhkaan, alueelliseen tai toiminnalliseen loukkaamattomuuteen, vaan siinä yhdistetään erilaisia politiikanaloja, kuten hyvinvointipolitiikka, terrorismin torjunta ja laiton maahanmuutto, keskusteluun hallinnan tekniikoista. (Huysmans & Buonfino 2008: 767.) Tämä on keskeinen rajausta tämän tutkielman kannalta, eli turvallistaminen ymmärretään laaja-alaisempana huolen politiikkana eikä niinkään vain valtiokeskeisenä poikkeuspolitiikkana. Tutkielman tarkastelun kohteena ovat sisäisen turvallisuuden uhat tulevat paremmin ymmärretyksi huolen politiikan kautta (esimerkiksi rikokset, onnettomuudet, häiriöt), vaikka joiltakin osin uhat voidaan nähdä poikkeuspolitiikan valossa (valtiollinen vaikuttaminen, terrorismi). Turvallistaminen sisäisen turvallisuuden alalla tulee myös ymmärrettävämmäksi ja paremmin sovellettavaksi, kun huomioidaan sisäisen turvallisuuden määritelmään liittyvä laaja-alaisuus ja inhimillisen turvallisuuskäsityksen painotus (kts. tässä luku 2.4.). Rajausta ei kuitenkaan poista mahdollisuutta tarkastella sisäisen turvallisuuden uhkien turvallistamista poikkeuspolitiikkana, vaan lisää mahdollisuuden tarkastella 'vähemmän dramaattisia' uhkakuvia turvallistamisen viitekehyksessä.

Kolmas keskeinen huomio kohdistuu siihen, että turvallistamisen tutkimukseen kuuluu erottamattomasti tapaustutkimukset (case study), mutta itse tapauksien valitsemiseen liittyy ongelmia. Buzan ym. (1998: 39) ovat suositelleet, että analyysien tulisi keskittyä onnistuneisiin turvallistamistapauksiin, koska sellaiset tapaukset muodostavat sen hetken pätevimmän turvallisuuden merkityssisällön. Ilmeisenä ongelmana tässä kuitenkin on valikoitumisvääristymä (selection bias), kun tutkimuskohteiksi valikoituu sellaisia ilmiöitä, joidenka tiedetään olevan varsin selvästi turvallistettuja. Toisaalta tällaiset tapaustutkimukset eivät ole kuitenkaan tarpeettomia, sillä analyysi kohdistuu usein eri tasoihin turvallistamisessa, kuten toimijoihin, toimenpiteisiin tai asiayhteyksiin. Lisäksi valikoitumisvääristymään liittyy ilmeisellä tavalla myös vahvistamisvääristymä (confirmation bias). Vahvistamisvääristymä ilmenee, kun tutkijalla on lopputulos jo tiedossa, keskitytään ennemminkin soveltamaan vain teoriaa eikä testaamaan sitä. Tosin ongelmat eivät yksinomaan liity kuitenkaan vain turvallistamisen teoriaan itsessään. (Balzacq 2011a: 34; ks. myös Lupovici 2014.) Käytännössä tämä ilmenee siten, että tutkimuskohteeksi valitaan jokin tapaus, kuten maahanmuutto, jonka tiedetään olevan turvallistettu ja tulokset vahvistetaan turvallistamisen teoriaa soveltamalla.

Neljäntenä huomiona on se, että turvallistamisen tutkimukseen, kuin myös muuhunkin sosiaalisten konstruktoiden tutkimukseen, liittyy normatiivisuuden dilemma. Tutkimusten turvallisuuspuhe, esimerkiksi (jälleen) maahanmuutosta, osallistuu itsessään ilmiön turvallistamiseen ja tekee maahanmuutosta ongelmallista turvallisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi tutkimalla jonkin maahanmuuttajaryhmän yhteyttä rikollisuuteen, korrelaation voimakkuudesta välittämättä, muodostetaan diskursiivinen yhteys rikollisuuden ja maahanmuuttajaryhmän välille. Turvallistamisen tutkimuksessa tuotetaankin usein turvallisuustietoa, joka voi itsessään olla turvallistavaa. Normatiivisuuden dilemma onkin vahvasti sisään rakentuneena turvallistamisen tutkimukseen, juuri siksi, että turvallisuus nähdään siinä sosiaalisena konstruktiona, eikä siltä voi täysin välttyä. Turvallistamista tutkittaessa onkin oltava tietoinen, että kirjoittamalla tai puhumalla johonkin ilmiöön tai asiaan liittyvistä turvallisuusnäkökohdista, voi tahattomasti osallistua turvallistamiseen. (Huysmans 2002: 43-44.)

Tämän tutkielman viitekehyksen ja analyysimallin valinnassa pyritään huomioimaan edellä mainitut neljä seikkaa. Sosiologisen lähestymistavan painotus liittyy keskeisimmin tämän tutkielman puitteissa siihen, ettei tässä olla niinkään kiinnostuneita turvallisuusdiskursseista ja turvallistamisen prosessista kokonaisuudessaan, vaan siitä, miten uhkia pyritään perustelemaan sisäisen

turvallisuuden asiakirjoissa ja millaisia hallinnan keinoja niihin esitetään ratkaisuiksi, eli tuomaan näkyväksi turvallistavan toimijan pyrkimyksiä. Turvallisuuden käsittäminen poikkeuspolitiikkaa laajemmin myös huolen politiikkana tarjoaa mahdollisuuden tarkastella nimenomaan sisäisen turvallisuuden turvallisuushkia monipuolisemmin. Valikoitumisvääristymää tapauksien valitsemisen osalta puolestaan pyritään välttämään tai ainakin lieventämään käyttämällä kehysanalyysiä erottelemaan aineistosta nousevia uhkakehyksiä, eikä siten, että valikoidaan jo ennalta mielenkiinnon kohteena oleva ilmiö tai asia, jonka turvallistamisprosessia tarkastellaan. Kehysanalyysin vahvuutena tai heikkoutena voidaankin pitää sitä, ettei siihen tule automaattisesti valikoiduksi ainakaan tietyn aineiston puitteissa vain onnistuneet turvallistamistapaukset, joita on pidetty ensisijaisina tutkimuskohteina turvallistamisen analyysissä (ks. Buzan ym. 1998: 39). Kehysanalyysillä pystytään myös mahdollisesti kiinnittämään huomiota normatiivisuuden dilemmaan, koska kehysanalyysillä ennemminkin pyritään tuomaan näkyväksi vallankäyttäjän tai tässä turvallistavan toimijan uhkamäärittelyjä ja ymmärrystä uhkista. Tosin kehysanalyysikaan ei tule poistamaan täysin normatiivisuuden dilemmaa, mutta ainakin oletettavasti lieventää sitä.

3.3. Uhkien kehystäminen ja turvallistaminen

Turvallistaminen ja uhkien kehystäminen on nähty varsin samankaltaisina lähestymistapoina tutkia turvallisuushkien rakentumista. Samankaltaisuudesta huolimatta ne ovat toimineet erillisinä tutkimussuuntauksina. Erityisesti Yhdysvalloissa turvallisuushkien rakentumista on tutkittu hyödyntäen kehystämistä analyttisenä viitekehyksenä, kun taas eurooppalaisessa turvallisuushkien rakentumisen tutkimuksessa on pääasiassa käytetty analyttisenä viitekehyksenä turvallistamista. (Watson 2012: 279-280.) Enenevissä määrin turvallistamisen tutkimukseen on kuitenkin otettu vaikutteita ja omaksuttu kehystämisen viitekehystä (ks. esim. Salter 2008, Vultee 2010a; 2010b, Rychnovská 2014, Svantesson 2014, Mortensgaard 2018, Qadri 2020). Kehystämistä ja turvallistamista onkin alettu vähitellen pitämään yhtenäisempänä tutkimussuuntauksena, jossa turvallisuus on kehystämisen näkökulmasta vain yksi ”kattokehys” muiden joukossa ja turvallisuuden kautta turvallistaminen on nähtävissä kehystämisen yhtenä osa-alueena (Watson 2012: 279). Siinä missä turvallistamisen viitekehys on kehittynyt kohdennetusti turvallisuuden tutkimukseen, eli vain tietyn sosiaalisen toiminnan osa-alueen tarkastelua varten, on kehystäminen laajempi ja moninaisempi tutkimussuuntaus sekä teoreettisesti melko epätarkka. (Watson 2012: 282.)

Kehystämisen ja turvallistamisen yhtäläisyyksiä voidaan tarkastella vertailemalla turvallistamiseen liittyviä toteumaehdoja sekä Robert Entmanin (1993) kehystämisen määrittelyä ja kehystämisen prosessiin liittyviä tekijöitä. Kööpenhaminan koulukunnan mukaan turvallistaminen on prosessi, jossa ilmiö tai asia esitetään olemassaoloa uhkaavana, joka edellyttää poikkeuksellisten keinojen käyttöön ottamista ja joka oikeuttaa toimet tavanomaisesta poliittisesta päätöksenteosta poikkeavasti. Turvallistamisen onnistuminen riippuu kolmesta toteutumisehdosta: puhetoimituksen muotoilusta, turvallistavan toimijan sosiaalisesta pääomasta ja väitettyyn uhkaan liittyvistä ominaisuuksista. (Buzan ym. 1998: 24; 33.) Entman puolestaan kuvaa kehystämistä tiettyjen havaitusta todellisuudesta valittujen osatekijöiden valikoimisena, jotka koostetaan viestinnällisen tekstin osaksi siten, että edistetään tiettyjä ongelmanmäärittelyjä, syy-tulkintoja, moraalisia arviointeja sekä ratkaisusuosituksia. Lisäksi Entman on määrittänyt kehystämisen viestinnälliselle prosessille neljä sijaintia: viestijä, teksti, vastaanottaja ja kulttuuri. (Entman 1993: 52.) Vertailemalla näitä kehystämiseen ja turvallistamiseen liittyviä tekijöitä, voidaan havaita niiden vastaavan merkittävilta osin samoihin kysymyksiin – kuka tekee, mitä tai keitä varten, millä perustein ja mikä ratkaisuksi? Sen sijaan kummankaan viitekehyksen puitteissa ilmiötä tai asiaa tarkasteltaessa, on jokseenkin vaikea paikantaa yleisön hyväksyntää ja turvallistamisen onnistumista, jonka vuoksi tämän tutkielman tarkastelussa kiinnostus kohdistuukin siihen, millaisin kehyksin sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa kehystetään turvallisuusuhkia. Ensisijaisesti tässä tutkielmassa tarkastellaan kehystämisen viitekehystä hyödyntäen turvallisuusuhkien rakentamista tai rakentumista sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa, eli turvallistamisen käsitteistön mukaisesti turvallistavia siirtoja.

3.4. Turvallistamisen uudelleen muotoilua

Sisäisen turvallisuuden alueella vain hyvin pieni osa uhkista on edes potentiaalisesti mahdollista nähdä uhkaavan kansakunnan tai valtion olemassaoloa. Vaikka kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat, kuten terrorismi ja hybridivaikuttaminen, ovat kasvattaneet painoarvoa sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa (Ojala 2019), jää sisäisen turvallisuuden uhkien analyysi puutteelliseksi, mikäli sisäisen turvallisuuden uhkakuvia lähestytään perinteisestä Kööpenhaminan koulukunnan muotoilemaa turvallistamisen teoreettista viitekehystä hyödyntäen. Sisäisen turvallisuuden alalla ollaan myös 'vähemmän merkittävien' uhkien kanssa tekemisissä, joissa kyse ei ole valtioiden ja kansakuntien selviytymisestä, mutta joitakin uhkia kuitenkin pyritään esittämään korostuneesti suhteessa muihin uhkiin ja pyritään saamaan käyttöön erilaisia keinoja uhkiin vastaamiseksi.

Turvallistamisen teoria ymmärretään tässä tutkielmassa turvallistavan toimijan tarkoituksellisena tai tarkoittamattomana ilmauksena, jonka välityksellä esitetään jonkin ilmiön, asian tai ihmisryhmän uhkaavan jonkin viitekohteen turvallisuutta objektiivisella tai subjektiivisella tasolla ja asian hoitamiseen esitetään välttämättöminä tiettyjä ratkaisuehdotuksia tai -keinoja, jotka asian ratkaisemisen kannalta keskeisten tahojen tai yleisöjen tulisi hyväksyä (vrt. Buzan ym. 1998: 23-26). Käytännössä kyse on edelleen samanlaisesta prosessista, kuin Kööpenhaminan koulukunnan 'perinteisessä' turvallistamisen määrittelyssä, mutta uhkan vakavuusastetta on alennettu eikä edellytetä poikkeus- tai hätätoimia uhkaan vastaamiseksi, vaan laajemmin välttämättöminä esitettyjen ratkaisuehdotuksien tai -keinojen käyttöön saamista.

4. TUTKIMUSASETELMA, MENETELMÄT JA AINEISTO

Tässä luvussa kuvataan tutkimusentekoprosessia. Ensimmäisenä avataan tutkielmanteon lähtökohtia, niin tieteenfilosofisia sitoumuksia kuin tutkielman tekijän esiymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Toiseksi esitellään tutkielman aineistoa, eli vuosien 2004, 2008, 2012, 2016 ja 2017 sisäisen turvallisuuden asiakirjoja sekä sitä, miksi kyseinen aineisto on valikoitunut tämän tutkielman tarpeisiin. Kolmanneksi kuvataan tämän tutkielman analyysimenetelmää, neljänneksi kuvataan analyysin toteutusta vaihe vaiheelta sekä viidenneksi avataan tutkijan roolia laadullisessa tutkimuksessa. Tutkielman luotettavuuden sekä hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti on tarpeellista kuvata tutkielmantekoprosessia ja siihen vaikuttaneita tekijöitä mahdollisimman avoimesti, johon tässä luvussa pyritään vastaamaan.

4.1. Tutkielman teon lähtökohtia

Tämä tutkielma on laadullinen tutkimus, jossa tarkoituksena on lisätä – ainakin tutkielman tekijän ja mahdollisesti jopa muidenkin kiinnostuneiden – ymmärrystä sisäisen turvallisuuden uhkien merkityssisällöistä ja asiayhteyksistä sekä turvallisuusuhkien esittäjän pyrkimyksistä. Tieteenfilosofisesti tutkielma sijoittuu hermeneuttiseen tutkimustraditioon, jossa painottuu käsiteltävän aiheen – tässä sisäisen turvallisuuden uhkien – merkitysten ymmärtäminen ja tulkinta (Tuomi & Sarajärvi 2009: 34). Hermeneutiikka voidaan käsittää taitona tulkita ymmärrettävästi jollakin tavoin merkityksellisiä lähinnä kirjallisessa muodossa olevia ihmisen toimintaan liittyviä kulttuurisia tekstejä (Ryynänen 2009: 47).

Hermeneuttisessa tulkintaprosessissa oleellista on tunnistaa tulkitsijan, eli tässä tutkielman tekijän, esiymmärrys aiheesta, koska ymmärrys ei ole syntynyt tyhjiössä. Tulkitsijan esiymmärrystä

tutkittavasta aiheesta määrittää niin ajallinen, sosiaalinen sekä kulttuurinen ympäristö kuin tulkitsijan käytössä oleva tietopohja aiheesta (Ryynänen 2009: 55). Esiymmärryksen sisäisestä turvallisuudesta ja siihen liittyvistä uhkista on suurelta osin muotoutunut median välittämän informaation varaan sekä jossakin määrin työelämässä tehtyjen havaintojen, kokemusten sekä työn kautta käsitellyn tiedon varaan. Toisaalta esiymmärrystäni ohjaa yhteiskuntapolitiikkaan ja erityisesti sen osa-alueista hyvinvointipolitiikkaan suuntautuva tietopohja. Esiymmärrykseen tutkielmassa liittyy myös tietoisuus siitä, että analysoitu aineisto nähdään tietyn ajan tuotoksena. Tutkielmassa on kuitenkin käytännössä mahdotonta tehdä tulkintaa aineistosta kyseisen aikakauden lähtökohdista käsin, vaan on hyväksyttävä se, että tulkintaa tehdään nykyisen hetken tietopohjalta menneisyyden tekstituotoksista, jotka ovat olleet kiinni tietyssä ajassa ja yhteiskunnallisessa kontekstissa. On myös hyväksyttävä se, että menneisyyden tulkinnassa tutkielmantekijä tahtomattaan sekoittaa omia subjektiivisia ajan mittaan kumuloituneita käsityksiään ja tietopohjaa aineiston tulkintaan. Keskeinen ellei keskeisin osa esiymmärrystä on tutkielmassa se, että tutkittava aihe – sisäisen turvallisuuden uhkat – nähdään sosiaalisina konstruktioina. Esitettyjä uhkia ei siis pidetä itsestään selvinä ja annettuina, vaan itsestään selvyysiin suhtaudutaan kriittisesti ja uhkat nähdään kulttuurien ja yhteisöjen tietoisina tai tiedostamattomina rakennelmina (ks. Burr 2003: 2-3).

Esiymmärrys on lähtöpiste hermeneuttiselle tulkintaprosessille, minkä avulla päästään kiinni tutkittavaan aiheeseen ja päästään aloittamaan tulkintaa ensiksi perehtymällä aineistoon. Tulkinnan apuna tarvitaan tulkintateoriaa tai teoreettista viitekehystä, joka antaa tulkinnan tekemiselle näkökulman ja rajaa perustellusti tulkintaa. Aineiston sisällöstä siis tehdään tulkintateorian tai analyyttisen viitekehysten – tässä kehysanalyysi – avustamana tulkintaa, jolla pyritään saavuttamaan tai lisäämään ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Viimeisenä hermeneuttisen tulkintaprosessin osana on liittää tulokset osaksi aiheesta käytävää keskustelua. (Ryynänen 2009: 57-58.)

4.2. Aineiston esittely

Tutkielman aineiston muodostavat siis viisi Sisäministeriön hallinnonalan poliittishallinnollista turvallisuusasiakirjaa vuosilta 2004, 2008, 2012, 2016 ja 2017 (kts. Taulukko 2). Vuoden 2004 Sisäisen turvallisuuden ohjelma oli ensimmäinen lajissaan, joskin eräänlaisena edeltäjänä voidaan pitää oikeusministeriön vuonna 1998 julkaisemaa kansallista rikosentorjuntaohjelmaa (OM 1998), joka on tietoisesti jätetty analyysin ulkopuolelle kyseisen asiakirjan keskittyessä nimensä mukaisesti

lähinnä rikollisuuden ehkäisyyn, jota voidaan pitää vain yhtenä sisäisen turvallisuuden osa-alueena ja muodostaa näin varsin suppean tarkastelukehikon verrattuna varsinaisiin sisäisen turvallisuuden asiakirjoihin. Ensimmäisen vuoden 2004 ohjelman jälkeen kukin hallitus on laatinut oman ohjelmansa sisäisestä turvallisuudesta, joskin Sipilän hallitus siirtyi selontekomenettelyyn, mutta julkaisi selontekoon tiiviisti kytkeytyvän sisäisen turvallisuuden strategian vuoden 2017 syksyllä. Tarpeellista on huomioda turvallisuusasiakirjojen osalta se, että vuoden 2016 selonteko eroaa periaatteellisesti ohjelmista ja strategiasta. Selonteko käsitellään eduskunnassa ja sen valiokunnissa (VNK 2018b), kun taas ohjelma ja strategia ovat valtioneuvoston periaatepäätöksiä, jotka toimivat valmistelemina päätöksinä ja poliittisina kannanottoina (VNK 2018a). Sen lisäksi ohjelmissa esitettyihin kehittämissuunnitelmiin ei ole kohdennettu määrärahoja (Limnell 2009: 281-282). Yhdistävänä tekijänä kaikissa turvallisuusasiakirjoissa kuitenkin on se, että niissä käsitellään sisäisen turvallisuuden tilaa ja kehittämistoimia sisäisen turvallisuuden parantamiseksi. Tyyllillisesti, sisällöllisesti kuin laajuudeltaan turvallisuusasiakirjat eroavat jonkin verran toisistaan ja niiden painopisteissä on varsin vaivattomasti havaittavissa eri hallituksien painotuksia ja arvostuksia kuin yhteiskunnallisia muutoksia ja yksittäisiä tapahtumia, jotka ovat osaltaan muokanneet niiden sisältöjä.

Taulukko 2. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat, selonteko ja strategia			
Vuosi	Nimi	Julkaisun laji ja päivämäärä	Hallitus
2004	Arjen turvaa – Sisäisen turvallisuuden ohjelma	Valtioneuvoston periaatepäättös 23.9.2004	Vanhasen I hallitus (sisäministeri Kari Rajamäki, sd.)
2008	Turvallinen elämä jokaiselle – Sisäisen turvallisuuden ohjelma	Valtioneuvoston periaatepäättös 8.5.2008	Vanhasen II hallitus (sisäministeri Anne Holmlund, kok.)
2012	Turvallisempi huominen – Sisäisen turvallisuuden ohjelma	Valtioneuvoston periaatepäättös 14.6.2012	Kataisen hallitus (sisäministeri Päivi Räsänen, kd.)
2016	Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta	Valtioneuvosto selonteko 19.5.2016	Sipilän hallitus (sisäministeri Petteri Orpo, kok., Paula Risikko, kok., Kai Mykkänen, kok.)
2017	Hyvä elämä – turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäättös sisäisen turvallisuuden strategiasta	Valtioneuvoston periaatepäättös 5.10.2017	Sipilän hallitus (sisäministeri Petteri Orpo, kok., Paula Risikko, kok., Kai Mykkänen, kok.)

Tarkasteltaessa ohjelmien ja strategioiden nimeämiskäytäntöjä ”Arjen turvaa”, ”Turvallinen elämä jokaiselle”, ”Turvallisempi huominen”, ”Hyvä elämä – turvallinen arki” voidaan havaita niiden painottavan turvallisuutta kaikkia koskevana asiana ja niiden avulla lausutaan turvallisuuden olevan

nyt jossakin määrin puutteellinen. Turvallisuuden esittämistä kaikkia koskevana tuskin voidaan pitää täysin sattumana, vaan todennäköisempää on, että valinta on tarkoin harkittu ja puhuttelisi mahdollisimman laajaa yleisöä. Toisaalta tästä päästään objektiivisen ja subjektiivisen turvallisuuden ristiriidan ytimeen. Kansalaisten selvän enemmistön arki on tosiasiallisesti varsin turvallista, mutta tosiasialliset yksilötason turvallisuusongelmat, kuten rikoksen uhriksi joutuminen, keskittyvät pienelle osalle väestöä (ks. esim. Danielsson & Näsi 2019a). Kehystämällä sisäisen turvallisuuden ongelmat ja uhat kaikkia kansalaisia koskeviksi, lisää sen painoarvoa ja puhuttelee henkilökohtaisemmin. Huomioitavaa tosin on, että sisäisen turvallisuuden asiakirjat eivät ole varmastikaan olleet laajasti koko kansan iltalukemisena, mutta niiden merkitystä ei sovi vähätellä sisäisestä turvallisuudesta käytävän julkisen keskustelun suuntaamisessa.

Seuraavaksi vielä esitellään sitä, miksi juuri tämä aineisto on valikoitunut tutkielmassa analysoitavaksi. Aineiston valikoituminen on tuskin koskaan täysin itsestään selvä prosessi ja vaikka olisikin, niin on tarpeellista tuoda esille valintaan vaikuttaneita taustoja. Tämänkin tutkimuksen tutkimuskysymyksiin olisi mahdollisesti voinut vastata eri aineistoilla, kuten haastattelu- ja media-aineistoilla, jolloin tosin olisi mahdollisesti päädytty toisenlaisiin johtopäätöksiin. Aineistot kun eivät ole todellisuuden heijastumia, vaan osia tutkittavasta todellisuudesta (Alasuutari 1994: 78) ja siksi eri aineistot tuovat esille eri kulmia tutkittavasta ilmiöstä. Sisäisen turvallisuuden asiakirjoista piirtyvä kuva sisäisestä turvallisuudesta ja sen uhkista ei suinkaan ole ainoa ja kiistaton kuvaus todellisuudesta. Sisäisen turvallisuuden asiakirjat on nähtävä rakentuneen tietyssä yhteiskunnallisessa ympäristössä, yhdistettynä poliittisiin arvovalintoihin, hallinnolliseen perinteeseen, asiantuntijoiden näkemyksiin sekä eri eturyhmien intresseihin perustuvana kuvauksena sisäisen turvallisuuden tilasta ja uhkista sekä turvallisuuden hallintakeinoista.

Aineiston valintaan on vaikuttanut erityisesti se, minkälaiseen tutkimuskysymykseen aineiston avulla on mahdollista vastata (ks. Ryynänen 2009: 54). Tämän tutkielman tutkimuskysymysten muotoutumisen alkupisteenä on ollut se, että tutkielman tekijä on kiinnittänyt huomiota sisäisen turvallisuuden uhkista käytyyn julkiseen keskusteluun ja ulostuloihin, jotka ovat vaikuttaneet varsin yksinkertaistavilta. Huomion herättäjänä on erityisesti ollut syrjäytymisen määrittäminen keskeisimmäksi uhkaksi sisäiselle turvallisuudelle, joka nosti yhteiskuntapolitiikkaan suuntautuneen tutkielmantekijän ”tutkijansarvet” uteliaisuudesta. Havainnon pohjalta heräsi kysymyksiä siitä, mistä tässä oikein on kysymys, onko asia todella näin yksinkertainen ja mikä meitä siis tarkemmin uhkaa? Ja toisaalta kysymys siitä, onko uhkakuvastossa tapahtunut muutoksia? Nämä kysymykset

alkoivat suuntaamaan aineistonvalintaa kohti Sisäministeriön julkaisuja, jotka tarjoavat kuvausta 2000-luvun poliittishallinnollisesti määritellyistä uhkakäsityksistä sekä suunnitelluista kehittämistoimista. Turvallisuusasiakirjojen yli 10 vuoden aikajänne mahdollistaa myös jossakin määrin muutoksien tarkastelemisen.

Tutkielman tekijälle oli varsin aikaisessa vaiheessa selvää, että turvallisuusuhkien tutkimiseksi turvallistamisen teoria tarjoaisi rakennuspalat laadullisen aineiston analyysin viitekehykselle. Usein juuri teoreettinen viitekehys vaikuttaakin siihen, millainen aineisto kannattaa kerätä tai valita (Alasuutari 1994: 74). Sisäministeriön julkaisujen valikoitumiselle on löydettävissä perusteita myös turvallistamisen teoriasta, sillä turvallistamisen prosessiin kuuluvia turvallistavia toimijoita ovat usein muun muassa poliittiset johtajat, virkakoneistot, hallitukset ja lobbarit (Buzan ym. 1998: 40). Sisäisen turvallisuuden asiakirjat ovatkin tavallaan juuri näiden mainittujen turvallistavien toimijoiden ilmaus sisäisen turvallisuuden tilasta, uhkista ja kehittämistoimista sekä toimivat eräänlaisena virallisena linjauksena ja sisäisen turvallisuuden merkityssisältönä hallinnonalalle ja sen hetkisellem hallitukselle.

Viimeisimpänä joskaan ei vähäisimpänä aineiston valintaan vaikuttaneena tekijänä on se yksinkertainen ja käytännöllinen syy, että aineisto on ollut julkisesti saatavilla verkosta. Tutkielman tekijä ei ole tällöin päässyt sekoittamaan subjektiivisuudellaan tutkimusprosessia vielä aineiston keräämisen vaiheessa, sillä siihen tarjoutuu mahdollisuuksia vielä aineiston analyysiprosessin muissa vaiheissa.

Sisäisen turvallisuuden asiakirjojen valikoitumista tutkimusaineistoksi perustelee myös se, että kehystämässä voidaan katsoa olevan kehyksien ensisijaisia ja toissijaisia määrittelijöitä. Ensisijaiset määrittelijät ovat usein juuri viranomaislähteitä tai muita järjestäytyneitä lähteitä, jotka koetaan usein puolueettomiksi ja niitä on käytännöllisistä syistä helppoa ja taloudellista käyttää. Toissijaiset määrittelijät ovat usein toimittajia, jotka joutuvat aloittamaan aiheen tai ilmiön käsittelyn ensisijaisen määrittelijän kehyksistä ja tulkinnoista sekä joutuu suhteuttamaan oman määrittelynsä ja kannanottonsa ensisijaisen määrittelijän tulkintoihin ja kehyksiin. (Hall ym. 1978: 58-59.) Kehysten ensisijaiset määrittelijät voidaan nähdä myös asialistan määrittelijöinä, joilla on valta siihen, mitä asioita painotetaan, millaisia taustaoletuksia sisällytetään ja minkälaisia toimenpiteitä lähdetään edistämään, jolloin julkista keskustelua on käytävä suhteessa määritettyyn asialistaan. Asialistan määrittäjä ei tosin pysty kertomaan mitä asioista tulisi ajatella, mutta pystyy vaikuttamaan siihen, mitä asioita tulisi ajatella. (Dearing & Rogers 1996: 1.)

Turvallisuuteen liittyvässä viranomaistoiminnassa sekä hallinnonalan poliittisessa johdossa tällaisen määrittelyvallan vielä voidaan olettaa korostuvan, koska turvallisuusviranomaisten toimintaan liittyy hyvin vahva säädellyn julkisuuden perinne sekä vaitiolon ja salassapidon velvoitteet. On jopa mahdollista, että turvallisuushallinnon ja turvallisuusviranomaisten yhteistyössä journalistien kanssa vallitsee jonkinlainen epäpyhä liitto, jossa turvallisuushallinnon ja viranomaisen edustajat toimivat portinvartioina informaatiolle, joka kiinnostaa toimittajia, mutta halutessaan tätä porttia voidaan raottaa viranomaisen haluamissa rajoissa ja ohjata keskustelua luomalla sille kehykset viranomaisen toimesta. Toisaalta tämän tutkielman ja valitun aineiston puitteissa ei ole mahdollista tarkastella ensisijaisen ja toissijaisen määrittelijän suhteita. Kiinnostavana jatkotutkimuksen paikkana voisi tosin olla tarkastella sitä, 'alistuvatko' toissijaiset määrittelijät, etenkin mediat, ensisijaisten määrittelijöiden kehyksiin sisäisen turvallisuuden uhkista vai muodostavatko toissijaiset määrittelijät itsenäisiä ja mahdollisesti vastakkaisia tai ainakin vaihtoehtoisia kehyksiä uhkista?

4.3. Analyysimenetelmä

Aineiston analyysimenetelmänä tässä tutkielmassa hyödynnetään sisällönanalyysiä, joka soveltuu tekstimuotoisen aineiston analyysiin. Siinä missä aineiston roolina on kuvata aihealuetta tai ilmiötä, analyysillä pyritään muodostamaan ymmärrettävä kirjallinen kuvaus aiheesta ja ilmiöstä. Sisällönanalyysin avulla saadaan tiivistettyä aineistoa ja järjestettyä sitä sellaiseen muotoon, jossa oleellinen tieto säilytetään ja samalla saadaan tuotettua uutta tietoa aineistosta. Analyysi itsessään ei kuitenkaan vielä ole tutkimusprosessin päätepiste, vaan analyysi on vain apuväline aineiston käsittelemiseksi sellaiseen muotoon, josta on mahdollista tehdä johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 108.)

Sisällönanalyysiin päätyminen ei ole ollut mitenkään ainoa mahdollinen vaihtoehto, sillä turvallistamisen tutkimuksessa diskurssianalyysi on yleisimmin käytetty analyysimenetelmä (Balzacq 2011a: 31). Diskurssianalyysi ei ole tämän tutkielman tutkimuskysymysten ja analyttisen viitekehyksen kannalta kuitenkaan tarkoituksenmukaisin. Analyysimenetelmien eroa voidaan havainnollistaa seuraavalla erottelulla: "... sisällönanalyysissä etsitään tekstin merkityksiä, kun taas diskurssianalyysissä analysoidaan, miten näitä merkityksiä tekstissä tuotetaan" (Tuomi & Sarajärvi 2009: 104). Tässä tutkielmassa ollaan kiinnostuneita etsimään juuri tekstistä merkityksiä, joilla sisäisen turvallisuuden uhkia perustellaan ja millaisia ratkaisuehdotuksia esitetään, eikä olla kiinnostuneita niinkään siitä, miten tekstissä tuotetaan merkityksiä turvallisuusuhkista.

Sisällönanalyysi soveltuu myös paremmin yhteen tutkielmassa hyödynnetyn analyttisen viitekehysten – kehysanalyysin – kanssa, josta tässä tutkielmassa on muodostettu strukturoitu analyysirunko. Tutkielmassa lähestytäänkin aineistoa teorialähtöisellä (eli deduktiivisella) sisällönanalyysillä, jossa viitekehys tai teoria ohjaa analyysiä (Tuomi & Sarajärvi 2009: 113).

Analyysiä varten on muodostettu strukturoitu analyysirunko, johon on otettu vaikutteita Pirita Jupin (2011) nuorten syrjäytymisen tulkintakehyksiä uutismediassa tarkastelleesta artikkelista sekä Karina Horstin (2005) turvapaikanhakijoita ja monikulttuurisuutta journalismissa käsitelleestä väitöskirjasta. Molempien analyysirunkojen muotoilun taustalla on Robert Entmanin (1993) määritelmä kehystämisestä ja siihen liittyvistä tekijöistä, joita ovat ongelmanmäärittely, syy-tulkinta, moraalinen arviointi ja ratkaisusuositukset sekä kehystämisen viestinnällisen prosessin neljä sijaintia: viestijä, teksti, vastaanottaja ja kulttuuri (Entman 1993: 52). Taulukossa 3. havainnollistetaan, mitä seikkoja kukin on pitänyt keskeisenä huomioitavana tekijänä, kun tarkastellaan kehyksiä. Pääpiirteittäin jokaisessa toistuu samat tekijät, mutta sovellettuna tutkimuskysymyksiin. Tosin on huomioitava, että Entman (1993) ei ole artikkelissaan toteuttanut analyysiä määritelmänsä pohjalta, vaan kyseessä on ennemminkin kehystämisen teorian tarkentamiseen tähtäävä artikkeli.

Taulukko 3. Analyysirunkojen vertailu			
Robert K. Entman 1993	Karina Horsti 2005	Pirita Juppi 2011	Tämä tutkielma
Kehys <ul style="list-style-type: none"> • Ongelmanmäärittely • Syy-tulkinta • Moraalinen arviointi • Ratkaisusuositukset • Viestijä • Teksti • Vastaanottaja • Kulttuuri 	Kehys <ul style="list-style-type: none"> • Jäsentävä idea • Syrjäytyneen rooli ja representaatio • Syrjäytymisen selitys ja vastuunotto • Syrjäytymisen seuraukset • Syrjäytymisen ratkaisut • Iskusanat • Keskeisimmät toimijat (juttujen puhujat) • Juttujen pääteemat 	Kehys <ul style="list-style-type: none"> • Ongelma • Syyt • Seuraukset • Ratkaisut • Kuvat 	Kehys <ul style="list-style-type: none"> • Määritetty ongelma • Ongelman syyt • Ongelman seuraukset • Ongelman ratkaisut • Pääteemat • Keskeiset toimijat

Strukturoitua analyysirunkoa voidaan teorialähtöisessä sisällönanalyysissä hyödyntää siten, että aineistosta poimitaan analyysirunkoon sopivat asiat (Tuomi & Sarajärvi 2009: 113). Analyysirunkoa hyödynnetäänkin tässä tutkielmassa juuri tällä tavoin, joka palvelee kehysanalyysin perimmäistä tarkoitusta, eli pyrkimystä käsittää asioita ja ottaa selvää mitä on meneillään (ks. Goffman 1986: 8). Toisaalta tässä käytetty analyysirunko ja sen pohjalta muodostettu taulukko (kts. LIITTEET) kullekin sisäisen turvallisuuden asiakirjalle, auttaa tiivistämään ja jaottelemaan aineistoa riittävän selkeään ja informatiiviseen muotoon, jotta voidaan siirtyä tekemään johtopäätöksiä ja lisätä ymmärrystä käsiteltävästä aiheesta aineiston pohjalta. Seuraavassa alaluvussa esitellään analyysin toteutusta tarkemmin.

4.4. Analyysin toteutus

Ensimmäisenä aineiston analyysin vaiheena oli lukea kaikki sisäisen turvallisuuden asiakirjat silmäillen läpi. Tässä vaiheessa oli jo tiedossa, että viitekehyksenä tullaan hyödyntämään turvallistamisen teoriaa, jonka vuoksi huomio suuntautui jo alusta lähtien siihen, mitä esitetään uhkana ja mitä ratkaisuja niille esitetään. Aineiston lukemisen yhteydessä tehtiin muistiinpanoja erityisesti esitettyjen uhkien osalta, mutta myös yleisluonteisempia muistiinpanoja aineiston lukemisesta heränneistä ajatuksista. Tässä vaiheessa pyrkimyksenä oli Goffmanin kehystämislle ominaiseen tapaan ”käsittää asioita ja tapahtumia” sekä ”ymmärtää mitä on meneillään” (ks. Goffman 1986: 8), tosin vielä varsin pintapuolisesti.

Aineiston lukemisen jälkeen heräsi jo ensimmäisen kerran ongelma siitä, mikä oikein voi olla uhka sisäiselle turvallisuudelle? Sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa uhkana esitetään esimerkiksi konkreettisia tekoja tai tapahtumia, kuten rikoksia ja onnettomuuksia, mutta myös sosiaalisia ongelmia tai ilmiöitä, joista keskeisimmässä ja näkyvimmissä roolissa on syrjäytyminen. Tuleeko siis syrjäytyminen nähdä uhkana vai onko kyseessä enemmänkin taustatekijä tai uhkan vakavuuden havainnollistaja? Esimerkiksi Otso Sandberg (2015) on esittänyt, että vuoden 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelmassa syrjäytymisellä havainnollistetaan mahdollisesti tapahtuvaa rikollisuuden ja rikollisen elämäntavan kasvua. Syrjäytyminen itsessään ei ole niinkään uhka sisäiselle turvallisuudelle, vaan uhkan muodostaa rikollisuus. (Sandberg 2015: 138.) Tällä huomiolla on ollut oma vaikutuksensa tutkielman tekijän esiymmärrykseen uhkista, vaikka tässä analyysin aivan ensimmäisessä vaiheessa tarkkaa rajausta uhkien osalta ei vielä pystytty tekemään.

Toisena aineiston analyysin vaiheena oli siirtyä aineiston koodaamiseen. Laadullisen aineiston koodaamisen tarkoitus on tehdä eräänlaisia muistiinpanoja aineiston selkeyttämiseksi, jäsenennetään aineiston sisältöä, avustavat tekstin kuvailussa ja toimivat myös eräänlaisina osoitteina aineistoon, joiden avulla voi palata tarkastelemaan tekstiä (Tuomi & Sarajärvi 2009: 93). Ennen koodausvaihetta oli kuitenkin hahmoteltu turvallistamisen teorian pohjalta kehysanalyysiä hyödyntävä strukturoitu analyysirunko. Tämän avulla oli mahdollista suunnata aineiston koodausta, koska oli jossakin määrin tiedossa mihin kiinnitetään aineiston koodauksessa huomiota. Käytännössä huomio siis kohdistui uhkiin, joka voi olla ”mahdollisesti toteutuva epämieluisa, pelottava tai vahingollinen seikka tai tapahtuma” (TSK 2017), sekä kehysanalyysin pohjalta muodostettuun analyysirunkoon liittyviä osia, määritettyjä ongelmia, ongelman syitä, ongelman seurauksia, ongelman ratkaisuja ja keskeisiä toimijoita. Ensimmäisen koodauskierroksen jälkeen koodeja tarkastettiin ja muutettiin yhtenäisemmiksi.

Aineisto koodattiin hyödyntäen Atlas.TI ohjelmistoa. Koodattavana yksikkönä käytettiin pääosin kappaletta tai vaihtoehtoisesti yhtenäisen kokonaisuuden muodostavaa tekstikatkelmää, esimerkiksi alaotsikon tekstisisältö. Aineiston koodauksen aikana pidettiin koodausmuistiota, jonka ajatuksena oli laittaa muistiin juuri sillä hetkellä heränneitä ajatuksia tai kysymyksiä sekä perusteluita valinnoille koodauksen suhteen. Koodausmuistio on auttanut palaamaan analyysin myöhemmissä vaiheissa tarvittaessa koodauksen perusteisiin ja joiltakin osin siihen on kirjattu muitakin merkityksellisiäkin havaintoja analyysiä varten.

Ensimmäisen koodatun aineiston, eli vuoden 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelman kohdalla koodaaminen oli varsin ’tiheää’ eli koodaus oli tarkempaa, kuin analyysin kannalta oli välttämättä tarpeellista, koska tarkoituksena oli välttää sivuuttamasta ensimmäisen aineiston kohdalla analyysin kannalta mahdollisesti hyödyllisiä tekijöitä. Käytännössä koodaus eteni siten, että ensin luettiin tekstikatelma ja tehtiin valinta, onko siinä jotakin analyysirunkoon soveltuvaa. Mikäli näin oli, koodattiin yhtenäisen asiakokonaisuuden sisältä tekstikatelma. Esimerkiksi yhdessä tekstikatelmassa saattoi olla useita eri koodeja, kuten ”väkivaltarikollisuus”, ”päihteet”, ”syrjäytyminen” ja ”poliisi”. Väkivaltarikollisuuden koodi havainnollistaa, että tekstikappaleessa väkivaltarikollisuus käsitetään siinä uhkana, päihteet ja syrjäytyminen syinä uhkalle ja keskeisenä toimijana asiayhteydessä on esitetty poliisi. Tai jos tekstikappaleessa käsiteltiin toimenpiteitä johonkin uhkaan, koodit saattoivat olla esimerkiksi ”huumausainerikollisuus”, ”järjestäytynyt rikollisuus”, ”lainsäädäntö” ja ”poliisi”, jolloin huumausainerikollisuus on uhka, järjestäytynyt

rikollisuus lähinnä ongelman määrittelyä tai ongelman syy, lainsäädäntö koodilla taas viitataan lainsäädäntömuutoksien tarpeellisuuteen ratkaisuehdotuksena ja keskeisenä toimijana on esitetty poliisi. Tosin monin paikoin koodaaminen oli yhden tekstikatkelman osalta huomattavasti monimuotoisempaa kuin edellä esitetyt havainnollistavat esimerkit.

Kolmannessa vaiheessa, aineiston koodauksen jälkeen koodeista muodostettiin koodiperheitä, jonka tarkoituksena oli saada aineisto hallittavampaan muotoon ja helpottaa aineiston sovittamista analyysirunkoon. Käytännössä uhkia kuvaavat koodit olivat jo saatu muodostettua tarkoituksenmukaiseen muotoon, mutta koodiperheiksi muodostettiin ”uhkien perustelut” ja ”uhkien ratkaisut”. Tarkasti analyysirungon mukaisia koodiperheitä ei koettu mielekkääksi rakentaa, koska aineistoa kokeilumielessä sovitettaessa analyysirunkoon, oli havaittavissa, että uhkien syitä ja seurauksia piti vielä siinäkin vaiheessa tulkita tarkkasilmäisesti. Toisaalta haluttiin välttää, ettei tarpeellista informaatiota kadotettaisi. Uhkien perustelut koodiperheeseen liitettiin esimerkiksi koodeja, kuten ”syrjäytyminen”, ”päihteet”, ”eriarvoisuus”, ”maahanmuutto”, ”nuoret” jne. ja uhkien ratkaisuihin taas esimerkiksi ”lainsäädäntö”, ”resurssit”, ”viranomaisyhteistyö”, jne.

Neljännessä vaiheessa oli muodostettava uhkakehykset, jolloin kysymyksenä jälleen oli, mikä voi olla uhka sisäiselle turvallisuudelle. Oli palattava sisäisen turvallisuuden määrittelyyn, joka ilmentää hieman epäsuorasti, että sisäistä turvallisuutta voi uhata rikokset, häiriöt ja onnettomuudet, jonka lisäksi kansalaisten turvallisuuden tunnetta heikentävät ilmiöt ja muutokset suomalaisessa yhteiskunnassa ja kansainvälistyvässä maailmassa (ks. SM 2004: 14). Väljä määrittely antaisi mahdollisuuden tarkastella myös muita kuin rikoksien, häiriöiden ja onnettomuuksien kaltaisia haitallisia tapahtumia tai tekoja sisäisen turvallisuuden uhkina. Esimerkiksi maahanmuuton tai syrjäytymisen uhkakehys olisi väljän määrittelyn mukaan mahdollista muodostaa, jota tutkielman analyysia toteutettaessa on myös pohdittu ja kokeiltu sovittaa analyysirunkoon, mutta sitä ei ole koettu kovinkaan hedelmälliseksi. Mielettömyys on noussut esille viimeistään siinä vaiheessa, kun on tarkasteltu syrjäytymisen ’uhkan’ ratkaisuehdotuksia, joita ei käytännössä ole esitetty eikä kyseessä ole kokonaisuutenakaan mikään hyvinvointipoliittinen ohjelma. Myös tutkielman tekijän esiyymmärryksen vuoksi, on vaikea nähdä esimerkiksi syrjäytymistä ensisijaisesti turvallisuusuhkana. Toki syrjäytyminen on merkittävä yhteiskunnallinen kysymys ja ensisijaisesti sosiaalinen ongelma, jossa haitat kohdistuvat ensisijaisesti inhimillisestä näkökulmasta syrjäytyneille itselleen ja toissijaisesti syrjäytymisestä aiheutuu valtiontaloudelle ja hyvinvointivaltion rahoituksen kestävyydelle haasteita. Rajauksena uhkien osalta on siis tehty, että uhkakehyksien uhkien on oltava

potentiaalisesti konkretisoituvia sisäisen turvallisuuden kannalta haitallisia tapahtumia tai tekoja taikka lainvastaisia tekoja.

Sisäisen turvallisuuden asiakirjojen uhkakehykset eivät vielä tältä pohjalta muodostu, vaan on tehtävä valintoja sen suhteen, mitä uhkia käsitellään korostetummin kuin toisia. Aineiston koodauksen aikana muodostui jo varsin vahva käsitys kunkin asiakirjan kohdalla, mitkä ovat keskeisimpiä uhkia. Yhtenä suuntaa antavana välineenä tässä hyödynnettiin aineiston kvantifiointia, jota voidaankin käyttää laadullisen aineiston analyysin osana (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009: 120-122). Laadullisen aineiston kvantifioimisella ei kuitenkaan voida tehdä minkäänlaisia yleistyksiä aiheesta eikä se hyödytä sisällöllistä ymmärtämistä. Jopa painoarvon arvioiminen pelkästään sanojen esiintyvyyden perusteella voidaan pitää epävarmana, koska tällaisessa vertailussa ei ole mahdollista tarkastella kontekstia, jossa sanaa on käytetty. Aineiston kvantifioinnin tarkoitus on lähinnä täydentää käsitystä siitä, mitä uhkia aineistossa käsitellään toisia korostetummin sekä varmistaa, ettei jotakin oleellista ole jäänyt huomioimatta.

Kvantifiointi on toteutettu hyödyntämällä Atlas.TI ohjelman toimintoa, jolla asiakirjan sanat saa viedyksi taulukkolaskentaohjelmaan kunkin sanan määrä laskettuna. Kvantifiointi on tehty tältä pohjalta varsin karkeasti ja saattaa sisältää epätarkkuuksia, mutta palvelee tarkoitustaan. Sanojen eri muotoja on laskettu yhteen sekä yhdistetty laajemman käsitteen alle. Esimerkiksi sanat 'pahoinpitely' eri muodoissaan, kuin 'henkirikos' ja 'murha', on laskettu yhteen 'väkivaltarikos' käsitteen alle kuuluvaksi. Luokittelussa on hyödynnetty samaa logiikkaa kuin aineiston koodaamisessakin. Sanojen absoluuttisten määrien vertailua ei ole katsottu parhaiten havainnollistavaksi, sillä sisäisen turvallisuuden asiakirjojen laajuus ja tyylit eroavat jonkin verran. Aineistojen kvantifioinnin havainnollistamiseksi on koostettu taulukko, jossa on esitetty eri uhkien esiintyvyyssjärjestys kussakin asiakirjassa (kts. Taulukko 4.).

Väkivalta, onnettomuudet sekä terrorismi ja väkivaltainen ekstremismi ovat pääosin kaikissa varsin kärjessä uhkien esiintyvyydessä, paitsi vuoden 2012 asiakirjassa. Toisaalta tapaturmat vaikuttavat olevan täysin unohtuneita tai vain sivuosassa viimeisimmissä asiakirjoissa, kun taas niissä esiintyy hybridiuhat, joita kolmessa ensimmäisessä asiakirjassa ei ole ollenkaan. Taulukon pohjalta voi päätellä, että ainakin väkivalta, talousrikokset, terrorismi ja väkivaltainen ekstremismi, onnettomuudet ja osin tapaturmat, sekä joiltakin osin seksuaalirikokset, häiriöt ja hybridiuhat ovat kvantifioinnin perusteella ilmenneet asiakirjoissa toisia uhkia useammin. Varsin odotusten mukaisesti kvantifiointi lähinnä tarjosi lisävarmistusta aiemmin muodostuneelle käsitykselle.

Vuoden 2017 strategian osalta on tosin huomioitavaa, että siinä ei viitata niinkään väkivaltarikoksiin, vaan väkivalta sana esiintyy siinä väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ekstremismistä puhuttaessa sekä väkivallan vaikutuksesta turvattomuuden tunteeseen.

Taulukko 4. Uhkien esiintyvyyjärjestys sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa

Uhka	2004	2008	2012	2016	2017
Väkivaltarikokset	1	1	1	4	1
Talousrikokset	2	5	6	7	6
Onnettomuudet	3	2	3	3	5
Terrorismi ja väkivaltainen ekstremismi	4	4	11	1	2
Tapaturmat	5	3	2	10	
Omaisuusrikokset	6	6	5	5	
Tartuntataudit	7			12	
Häiriöt	8	8	7	2	4
Seksuaalirikokset	9	7	4	9	
Rattijuopumus	10	10	9	11	
Itsemurha	11				
Lahjonta ja korruptio	12	9	10	8	
Kiusaaminen	13	11	8		
Hybriduhat				6	3

Lähde: SM 2004; 2008; 2012; 2016; 2017

Tämän jälkeen siirryttiin koodiperheiden tulosteiden perusteella täydentämään analyysirunkoa. Uhkakehyksiä ei kuitenkaan lopullisesti lyöty lukkoon ennen kuin aineisto oli sovitettu analyysirunkoon. Tällöin oli vielä mahdollista tarkastella uhkaa kokonaisuuden kannalta ja kuinka merkittävää painoarvoa sille annettiin asiakirjassa. Pelkästään se, että jotakin esitetään haitallisena, ongelmallisena tai uhkaavana ja ehkä esitetään joitakin seurauksia siitä, ei uhkaa voida pitää vielä kovinkaan merkittävänä kokonaisuuden kannalta. Uhkakehyksen ulossulkevana seikkana tässä vaiheessa pidettiin sitä, ettei uhkalle esitetty mitään kohdennettuja ratkaisuehdotuksia, jota voidaan pitää myös eräänlaisena premissinä turvallistavalle siirrolle, joita tutkielmassa tarkastellaan.

4.5. Tutkijan rooli laadullisessa tutkimuksessa

Laadullisessa tutkimuksessa ei voida ohittaa kysymystä tutkijan subjektiivisuudesta. Laadullisessa tutkimuksessa on kyse tutkijan subjektiivisista aineiston tulkinnoista, jossa hyödynnetään teoreettista viitekehystä. Tutkijan yksilölliset käsitykset tutkittavasta ilmiöstä, ilmiölle annetut

merkitykset ja tutkimuksen tarpeisiin valikoidut välineet, kuten viitekehys ja analyysimenetelmät, vaikuttavat kaikki osaltaan tutkimustuloksiin (Tuomi & Sarajärvi 2009: 20). Käytännössä kaksi eri tutkijaa, jotka hyödyntävät samaa viitekehystä ja samaa analyysimenetelmää, tulisivat lähes varmasti päätymään enemmän tai vähemmän erilaisiin tulkintoihin. Johtopäätösten osalta kuitenkin on mahdollista, että samalla tai jopa eri teoreettisella viitekehyksellä, samoilla tai eri menetelmillä samasta aiheesta tai aineistosta on mahdollista päätyä samansuuntaisiin johtopäätöksiin. Laadullista tutkimusta tehtäessä onkin tarpeellista tuoda mahdollisimman avoimesti esille tutkijan taustaoletuksia ja valintoja, joilla on ollut vaikutusta analyysiin ja sen tulkintaa sekä analyysistä tehtäviin johtopäätöksiin. Teorialla on kuitenkin keskeinen rooli siinä, ettei kyse ole pelkästään subjektiivisesta tulkinnasta, vaan teoria ohjaa analyysin tulkintaa ja tutkimuksen analyysi kiinnittyy johonkin tieteelliseen keskusteluun.

Tutkimuksen tekemisen eettiset kysymykset liittyvät kiinteästi tutkijan tai tutkielman tekijän valintoihin, joita on tarpeellista huomioida. Valinnan paikat laadullisessa tutkimuksessa liittyvät erityisesti aiheen valintaan ja siitä esitettyihin kysymyksiin, aiheen rajaamiseen, lähteisiin tutkimusmenetelmien valintaan ja tapaan kerätä aineisto. Tutkijan tehdessä valintoja tai rajauksia, tulee tutkija määrittäneeksi uudelleen elämismaaailmaa ja muodostaa uusia merkityksiä asioille. (Varto 1992: 49-50.) Tässä tutkielmassa onkin pyritty avaamaan valintoja niin eettisyyden kuin ymmärrettävyyden kannalta.

Pieniä, mutta osin haasteellisia valintoja on tässä tutkielmassa tehty aineistoa analysoidessa, kun koodattua aineistoa on sovitettu strukturoituun analyysirunkoon. Jokaisen valinnan kohdalla on täytynyt kiinnittää huomiota siihen, ettei irrota lausetta tai ilmaisua asiayhteydestään, mutta samalla on pitänyt pyrkiä tarkkuuteen, että tietyssä asiayhteydessä esitetyt oleelliset asiat tulevat havaituksi. Esimerkiksi tekijä A esitetään eksplisiittisesti liittyvän uhkaan X. Tekijään A esitetään toimenpiteitä, joilla vaikutetaan yleisemmin tekijästä A aiheutuvien haittojen vähentämiseen. Näin uhka X on liitetty jo aiemmin tekijään A, jolloin tekijään A kohdistuvat toimet ovat osa uhka X:n liittyviä ratkaisuehdotuksia, vaikka asiaa ei olisi ratkaisuehdotuksia käsitelleessä tekstikappaleessa eksplisiittisesti esitettykään. Analyysissa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, ettei tutkielman tekijän aiempi tietämys vääristäisi tulkintaa, vaan kyse on aineiston sisäistä asiayhteyksien tarkastelua. Eli analyysissä ei pitäisi olla tapahtunut sellaista, että tutkielman tekijällä on aiempaan tutkimukseen perustuvaa tietoa. Esimerkiksi, jos tutkielman tekijä 'tietää' uhkan X liittyvän tekijään B, mutta aineistossa on käsitelty vain uhkan X liittyvän tekijään C, mutta tekijä B on taas liitetty

aineistossa uhkaan Z. Tällöin uhkaa X ei liitetä analyysissä tekijään B, vaan pelkästään tekijään C ja tekijä B katsotaan liittyvän uhkaan Z. Tämän tutkielman kannalta juuri asiayhteyksien säilyttäminen on merkittävää tutkimuksen eettisyyden kannalta, koska olisi eettisesti kestäväntä irrottaa asioita asiayhteyksistä ja samalla tulisi muuttaneeksi tosiasiallisesti aineiston sisältöä. Tämä ei olisi tarkoituksenmukaista myöskään aineiston analyysin tulkinnan ja ymmärtämisen kannalta.

Tutkimuksen eettisyys liittyy myös tutkielman aihealueeseen ja käytettyyn teoriaan, jota käsiteltiin osaltaan turvallistamisen teoriasta esitetyn kritiikin kohdalla luvussa 3.2. Turvallisuuden tutkimuksen kuin muidenkin sosiaalisten konstruktoiden tutkimuksen kohdalla on pidettävä mielessä, että kirjoittamalla aiheesta, tulee itse samalla osallistuneensa ilmiöiden, asioiden tai ryhmien leimaamiseen tai ongelmaksi esittämiseen. Turvallisuutta tutkittaessa ongelmana on erityisesti ilmiöiden, asioiden tai ryhmien esittäminen turvallisuudelle uhkaavana, jota voidaan pitää ainakin jossakin määrin haitallisena. Analyysia kirjoittaessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, ettei turvallisuusuhkiin liitettäviä tekijöitä ainakaan ylikorosteta ja toisaalta pyritään tekemään näkyväksi se, että tutkielman tarkoituksena on tarkastella kriittisesti uhkien esittäjän määrittelyitä ja pyrkimyksiä.

Kaikista viidestä sisäisen turvallisuuden asiakirjoista on muodostettu yhteensä 12 eri uhkakehystä, joidenka puitteissa uhkia käsitellään tässä analyysissä. Kaikille asiakirjoille yhteisinä uhkakehyksinä olivat väkivaltarikollisuus, huumausainerikollisuus, omaisuusrikollisuus sekä onnettomuudet ja tapaturmat. Terrorismin tai terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden uhkakehys muodostettiin kaikkien muiden paitsi, vuoden 2012 ohjelman kohdalla. Talousrikollisuus oli vuosien 2004, 2008 ja 2012 ohjelmien kohdalla näkyvästi esillä, jonka vuoksi sille muodostettiin näiden ohjelmien kohdalla oma uhkakehyksensä. Muita muodostettuja uhkakehyksiä ovat tartuntataudit (2004), seksuaalirikollisuus (2012), hybridiuhat (2016; 2017), laiton maahanmuutto (2004; 2016), koettu turvattomuus (2017) sekä rikollisuus (2017). Vuoden 2017 strategiassa päädyttiin muodostamaan yleisempi rikollisuuden uhkakehys, vaikka joitakin eri rikollisuuden tyyppejä strategiassa käsiteltiin, oli rikollisuuden uhkan käsittely varsin yleispiirteistä ja ilmiötasoista. Sisäisen turvallisuuden strategiaa ei voi kokonaisuudessaan tarkastella täysin itsenäisenä turvallisuusasiakirjana, vaikka sitä on tässä analysoitu itsenäisenä tekstinä ja siitä on muodostettu omat uhkakehykset. Strategia on kuitenkin ennen kaikkea vuoden 2016 selonteon jatke, mutta strategian valmistelussa on huomioitu eduskunnan valiokuntien tekemät huomiot (SM 2017: 6).

5. ANALYYSI

Aineiston analyysin tarkoitus on vastata aineistolle esitettyihin tutkimuskysymyksiin hyödyntäen teoreettista viitekehystä. Tutkimuskysymyksessä on neljä osaa, jotka kuitenkin kietoutuvat tiiviisti toisiinsa ja niiden käsitteleminen yhdessä on tarkoituksenmukaisinta. Kysymys esitettyjen uhkakuvien muutoksista vuosien 2004-2017 sisäisen turvallisuuden asiakirjoista sitoo muut tutkimuskysymykset yhteen. Toisaalta ollaan kiinnostuneita siitä, millaisia uhkia kussakin asiakirjassa esitetään, miten niitä perustellaan ja millaisia ratkaisuja tai toimenpiteitä uhkiin vastaamiseksi esitetään. Kuitenkin kiinnostuksena on nimenomaan vertailla muutosta ja tuottaa uutta näkökulmaa ja ymmärrystä sisäisen turvallisuuden uhkista.

Tutkielman tutkimuskysymykset:

- Millaisia sisäisen turvallisuuden uhkia asiakirjoissa esitetään?
- Miten sisäisen turvallisuuden uhkakuvat ovat muuttuneet vuosina 2004-2017 asiakirjojen valossa?
- Millaisia perusteluita uhkille esitetään?
- Millaisia ratkaisuja tai toimenpiteitä uhkiin vastaamiseksi esitetään?

Analyysiluvussa kaikki kaksitoista muodostettua uhkakehystä käsitellään kukin omassa alaluvussaan ja mikäli sama uhkakehys on toistunut useammassa eri sisäisen turvallisuuden asiakirjassa, käsitellään kussakin uhkakehyksessä tapahtunutta muutosta. Lisäksi joidenkin uhkakehyksien käsittelyn kohdalla tehdään viittauksia muihin uhkakehyksiin tarpeelliseksi katsotulta osin.

5.1. Väkivaltarikollisuuden kehykset

Väkivaltarikollisuus on pitänyt asemansa keskeisenä uhkana kaikissa sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa. Väkivaltarikollisuudessa ongelmalliseksi nähdään 2004, 2008 ja 2012 ohjelmissa erityisesti sen suuri määrä ja tiettyjen väkivaltarikosten jo tapahtunut lisääntyminen tai mahdollinen lisääntyminen tulevaisuudessa. Vuoden 2004 ohjelmassa painoarvoa on asetettu laajasti kaikelle väkivaltarikollisuudelle ja sen suurelle määrälle. Samoin vuoden 2008 ohjelmassa painoarvo on suuressa määrässä väkivaltarikoksia ja etenkin suuressa määrässä henkirikoksia. Tosin vuoden 2008 ohjelmassa tuodaan esille myös korostetusti pahoinpitelyiden ja työssä kohdatun väkivallan lisääntymistä sekä yhtenä painopistealueena lähisuhde- ja perheväkivaltaa. Vuoden 2012 ohjelmassa toistuu jälleen korkea väkivaltarikostasoo, sekä erityistä huomiota kiinnitetään väkivaltaan julkisilla paikoilla, koulusurmiin ja muuhun väkivaltaan kouluissa sekä naisiin

kohdistuvaan lähisuhde- ja perheväkivaltaan. Vuoden 2016 selonteossa väkivaltarikollisuutta ei pyritä niinkään sen laajuuden tai lisääntymisen vuoksi korostamaan, vaan ongelmana esitetään väkivaltarikollisuuden kasautuminen, piiloon jäävä rikollisuus sekä sen hetken ”ajanhermoon” iskevä turvapaikanhakijoiden väkivalta- ja seksuaalirikokset.

Väkivaltarikollisuuden uhkan kehystämisessä kaikissa asiakirjoissa hyödynnetään syrjäytymistä keskeisenä selittävänä tekijänä väkivaltarikoksille. Syrjäytyneet kuvataan kaikissa varsin samansuuntaisesti pienin eroin: vähävaraisina, työttöminä, päihteiden käyttäjinä, mahdollisesti mielenterveysongelmaisina, todennäköisesti miehinä ja usein nuorina, jonka lisäksi syrjäytyminen koskee myös potentiaalisesti Suomessa asuvia ulkomaalaistaustaisia henkilöitä. Toisaalta syrjäytymiseen asiakirjoissa kytketty alkoholin käyttö liitetään myös itsenäisenä väkivaltarikosten taustalla vaikuttavana tekijänä vuosien 2004, 2008 ja 2012 ohjelmissa. Samoin mielenterveysongelmaiset kytketään vakaviin, joskin hyvin harvinaisiin, väkivallan tekoihin vuoden 2004 ohjelmassa, joka vaikuttaa viittaavan ainakin vuonna 2002 Myyrmanissa tapahtuneeseen räjähdykseen, jolle etsittiin julkisuudessakin selityksiä räjähdysen aiheuttajan mielenterveysongelmista (ks. esim. Paananen 2007).

Kiinnostava ja hyvinkin selvä muutos väkivaltarikollisuuden uhkan kehystämisessä on se, että vuosien 2004, 2008 ja 2012 ohjelmissa järjestäytyneellä rikollisuudella on näkyvä rooli väkivallan uhkan korostamisessa, mutta selonteossa ja strategiassa järjestäytyneellä rikollisuudella ei ole mitään roolia väkivaltarikollisuuden selittäjänä. Sen sijaan selonteossa ja strategiassa väkivaltarikollisuuden uhkaa kehystetään turvapaikanhakijoiden tekemillä rikoksilla. Vaikka ei voi sanoa, että turvapaikan hakijat olisivat korvanneet järjestäytyneen rikollisuuden väkivaltarikollisuuden kehystämisessä, voidaan puhua ainakin painopisteen muutoksesta, jossa järjestäytynyt rikollisuus on siirtynyt tai siirretty hieman vähemmän tärkeäksi ja tilaa on annettu siinä hetkessä tärkeämmäksi koetulle ilmiölle. Tosin ulkomaalaistaustaiset ovat jossakin määrin myös aiemmissa ohjelmissa esillä väkivaltarikollisuuden uhkakehyksen puitteissa, mutta ei yhtä korostetusti. Ohjelmissa väkivaltarikollisuuden kehystämisessä ulkomaalaistaustaiset esitetään vain jossakin määrin väkivallan tekijöinä, mutta erityisesti väkivallan uhreina.

Vuoden 2012 ohjelmassa väkivaltaa kehystään aiempien ohjelmien tapaan syrjäytymiseen ja päihteiden käyttöön liittyväksi, mutta uusina tapoina kehystää ongelmaa on nostaa esille, hyvin yksityiskohtaisestikin, julkisissa tiloissa sekä kouluissa ilmenevää väkivaltaa. Erityistä huolta osoitetaan kaupunkien keskustoissa anniskeluravintoloiden ympäristöön keskittyvästä

päihtyneiden väkivallasta, joka nostetaan myös selonteossa esille. Toisaalta kouluissa ilmenevä väkivalta on ilmeisellä tavalla noussut keskiöön vuoden 2007 Jokelan kouluampumisen ja vuoden 2008 Kauhajoen kouluampumisen seurauksena (ks. OM 2009a; 2010).

Väkivaltarikollisuuden kehyksissä uhkan vakavuutta pyritään osaltaan perustelemaan siitä aiheutuvilla seurauksilla. Vuoden 2004 ohjelmassa seurauksina esitetään muun muassa haitallisia vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja yhteiskunnan vakauteen, väkivallasta aiheutuvia kustannuksia ja vaikutuksia turvallisuuden tunteeseen. Vuoden 2008 ohjelmassa painoarvoa väkivallan seurauksien osalta asetetaan sille, että työssä kohdattu väkivalta kohdistuu erityisesti naisiin ja lähisuhdeväkivalta kohdistuu lähes yksinomaan naisiin ja lapsiin, sekä julkisten paikkojen väkivalta aiheuttaa pelkoa ja välttelykäyttäytymistä, jolla on elämänlaatua, alueen mainetta, työllisyyttä, liiketoimintaa ja kiinteistöjen arvoa heikentäviä vaikutuksia. Vuoden 2012 ohjelmassa keskeisinä seurauksina esitetään sen sijaan väkivallasta koituvia kustannuksia, järjestäytyneen rikollisuuden väkivaltaisten toimintatapojen aiheuttama vaara ulkopuolisille sekä erityisen suurta painoarvoa asetetaan väkivallan uhreihin ja heille aiheutuviin haitallisiin seurauksiin. Vuoden 2016 selonteossa merkittävimpinä seurauksina ovat väkivaltarikollisuuden vaikutukset turvallisuuden tunteeseen, arjen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, joidenka lisäksi esitetään laajojen väkivallantekojen olevan yksinkertaisesti niin vakavia, että ne on estettävä ennalta. Lisäksi selonteossa on esillä lähisuhde- ja perheväkivallan sekä seksuaalirikosten vaikutukset uhreihin sekä se, että uhriksi joutuminen keskittyy pienelle osalle väestöstä. Vuoden 2017 strategiassa väkivallan osalta esitettävät seuraukset ovat varsin samansuuntaisia kuin selonteossa, painottaen erityisesti väkivaltarikollisuuden vaikutuksia väkivallan pelkoon ja uhreihin. Strategiassa myös ensimmäistä kertaa eksplisiittisesti ilmaistaan se, että väkivallan uhrin ovat useimmiten syrjäytyneitä. Aiemmissa asiakirjoissa on viitattu asiaan implisiittisemmin puhumalla väkivallan uhriksi joutumisen kasautumisesta. Turvallistamisen viitekohteena väkivaltarikollisuuden kehyksessä voidaan katsoa olevan erityisesti yksilöt ja yhteisöt, sekä vähemmässä määrin valtio ja valtiontalous.

Väkivaltarikollisuuden uhkaan esitettyjä ratkaisuja tarkasteltaessa korostuvat varsin 'pehmeät' keinot etenkin vuosien 2004, 2008 ja 2012 ohjelmissa, mutta eivät ne ole vuoden 2016 selonteossakaan jääneet täysin huomiotta, vaikka selonteossa huomioidaan lähinnä poliisin rooli 'pehmeämmässä' moniammatillisen yhteistyön toimintamalleissa. Myös vuoden 2017 strategiassa rikollisuuden uhkaan puuttumiseksi, ei niinkään vain väkivaltarikollisuuteen, ratkaisukeinot ovat selontekoa enemmän 'pehmeisiin' keinoihin painottavia. Ohjelmien ratkaisuehdotuksille on

tyypillistä sosiaali-/yhteiskuntapoliittisiin keinoihin painottaminen, joka liittyy ilmeisellä tavalla väkivaltarikollisten näkemiseen syrjäytyneinä ja päihdeongelmaisina. Ratkaisukeinoina ohjelmissa väkivaltarikollisuuden vähentämiseksi pyritään vaikuttamaan kiristämällä alkoholipolitiikkaa, tehostamalla päihdepalveluita sekä nojaten muun muassa sosiaalityöhön syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Ohjelmien ratkaisuehdotuksissa on lisäksi vahva poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämisen näkökulma. Huomioitavaa myös on, että avoimesti esitettyjä vaatimuksia resurssien lisäämisestä tai lainsäädännön muuttamisesta väkivaltarikollisuuteen vastaamiseksi on varsin vähänlaisesti kaikissa turvallisuusasiakirjoissa.

Päälinjoja väkivaltarikollisuuden uhakehyksen ratkaisuehdotuksissa voidaan pitää varsin samansuuntaisina kaikissa turvallisuusasiakirjoissa. Eroja muodostuu lähinnä eri turvallisuusasiakirjojen painotuksista eri väkivaltatyyppejen ehkäisemisessä, eli painotetaan kouluissa tapahtuvaa väkivaltaa, nuorten muuten tekemää väkivaltaa, naisiin ja lapsiin kohdistuvaa lähisuhde- ja perheväkivaltaa. Jonkinlainen kehityskaari voidaan nähdä kulkevan siinä, että vuoden 2004 ohjelmassa ratkaisut ovat vielä varsin yleisellä tasolla, mutta vuoden 2012 ohjelmassa on jo selvästi kohdennetumpia toimia erilaisten rikosten ennalta ehkäisemiseen pyrkivien toimintamallien muodossa, kun taas vuoden 2016 selonteosta on nähtävissä toimintamallien vakiintumista sekä poliisin toiminnan ja poliisin näkökulman asettaminen keskeisimpään rooliin väkivaltarikollisuuden ehkäisemisessä. Keskeisenä havaintona myös on, että sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa tavallaan jaetaan vastuuta tai ainakin painetta vastata esitettyihin tarpeisiin varsin paljon väkivaltarikollisuuden ehkäisemisen nimissä muille toimijoille, kuten sosiaali- ja terveyssektorille, oppilaitoksiin ja kouluihin sekä jonkin verran kolmannelle sektorille. Vahvimmin tämä vastuun siirto tai jakaminen näkyy vuoden 2012 ohjelmassa.

Suhteutettaessa ratkaisuehdotuksia esitettäviin väkivaltarikollisuuden uhkaa selittäviin tekijöihin on havaittavissa, että ratkaisupuolella ei ole mitään järjestäytyneen rikollisuuden väkivaltaan kohdennettuja toimia. Tätä voinee selittää se, että osin järjestäytyneen rikollisuuden väkivaltaisia toimintatapoja on haluttu korostaa muodostaakseen jollakin tavoin vakavampaa kuvaa väkivaltarikollisuudesta tai itse järjestäytyneestä rikollisuudesta sekä se, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen puuttumiseksi ei sovellu välttämättä samalla tavoin sosiaalipolitiikkaan kytkeytyvät rikosten ehkäisykeinot. Silmiin pistävää on vuoden 2016 selonteon osalta se, että turvapaikanhakijoiden väkivaltarikollisuutta, ja jossakin määrin seksuaalirikollisuutta, korostetaan selvästi, mutta ratkaisupuolella ei ole ainakaan kohdennetusti esitetty minkäänlaisia toimia. Tämä

herättää myöskin kysymyksen siitä, onko ollut tarkoituksellista korostaa jossakin määrin moralisoivasti turvapaikanhakijoihin liittyviä ongelmia, jota voidaan hyödyntää muihin poliittisiin tarkoituksiin?

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että väkivaltarikollisuuden uhkalla on kohtuullisen vahva asema kaikissa turvallisuusasiakirjoissa, vaikka painoarvo on viimeisimmissä turvallisuusasiakirjoissa pienentynyt. Lisäksi väkivaltarikollisuuden uhkaan esitettävät ratkaisukeinot ovat yllättävänkin poikkihallinnollisia, eikä Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten toimintavalmiuksien vahvistaminen ole pelkästään niiden keskiössä. Sen sijaan väkivaltarikollisuuden uhkakehyksestä käsin uhkakuvarakentaminen ja kehittämistoimet näyttäytyvät varsin voimakkaasti olevan Sisäministeriön hallinnonalan ja erityisesti poliisin poikkihallinnollisen koordinaatiroolin vahvistamiseen tähtääviä.

5.2. Huumausainerikollisuuden kehukset

Huumausainerikollisuus on ollut myöskin esillä uhkana vuoden 2017 strategiaa lukuun ottamatta kaikissa muissa turvallisuusasiakirjoissa. Huumausainerikollisuuden painoarvo on kuitenkin varsin ilmeisellä tavalla kuitenkin vähentynyt uhkakuvastossa. Vuoden 2004 ohjelmassa huumausainerikollisuuden ja huumausaineiden käytön esitetään lisääntyneen merkittävästi ja huumausainerikollisuuden muuttuneen entistä ammattimaisemmaksi ja järjestäytyneemmäksi. Huumausainerikollisuutta käsiteltiin siinä kokonaisuudessaan hyvin monipuolisesti. Huumausainerikollisuuden uhkaan esitettiin vaikuttavan EU:n tullirajojen poiston ja Venäjän rajan liikenteen lisääntymisen. Lisäksi syitä huumausainerikollisuuden lisääntymiselle esitetään teknologian tarjoamista uusista rikosten tekotavoista, mutta myös informaation lähteenä nuorille huumausaineisiin tutustumiseksi. Syrjäytyminen myös liitettiin huumausainerikollisuuden uhkaan sen kautta, että syrjäytyneet huumeiden käyttäjät myyvät omaa käyttöä rahoittaakseen huumeita. Vuoden 2008 ohjelmassa esitetii samansuuntaisia syitä, tosin suppeammin, huumausainerikollisuuden kansainvälisyydestä ja järjestäytyneestä ammattimaisesta toiminnasta sekä jälleen internet nostettiin esille erityisesti rikosten valmisteluun tarkoitettuna yhteydenpitovälineenä. Huumausainerikollisten kansainvälisten yhteyksien mainittiin keskittyvän erityisesti Viroon. Vuoden 2012 ohjelmassa huumausainerikollisuuden käsittely oli varsin kapeaa, mutta jatkaen muistuttamalla sen järjestäytyneestä luonteesta sekä korostamalla sitä, että huumausainerikollisuus on piilorikollisuutta eikä se tule ilmi ilman aktiivista rikosten paljastamista. Vuoden 2016 selonteossa painotus oli samansuuntainen kuin 2012 ohjelmassa, korostaen

huumausainerikollisuuden 'kovenemista', kansainvälistymistä 'EU:n yhteisenä uhkana', mutta myös turvapaikanhakijoiden esitettiin tuovan huumausainerikollisuuteen uusia kansainvälisiä yhteyksiä. Lisäksi varsin voimakas painotus oli siihen, ettei poliisi pysty tutkimaan riittävästi huumausainerikollisuutta ja tutkinnat pitenevät. Selonteossa myös viitattiin, tosin hyvin implisiittisesti, siihen, että rikoksien tekemiseen vaikuttaa erilaisia sosiaalisia syitä. Viittaus kohdistui tosin kaikkeen rikollisuuteen, jonka vuoksi jättää varsin tulkinnan varaiseksi, mitä sillä huumausainerikollisuuden kohdalla tarkoitetaan.

Painoarvoa huumausainerikollisuudelle esitettiin selvästi eniten vuoden 2004 ohjelmassa niin huumausainerikollisuudesta kuin huumausaineiden käytöstä aiheutuvien seurauksien kautta. Huumausainerikollisuudesta esitettiin seuraavan muuta rikollisuutta, toiminnan ammattimaistumisen myötä huumausainerikosten selvittämisen vaikeutuneen sekä toisaalta huumausaineiden käyttö aiheuttaa laajemmin turvattomuuden kokemuksia sekä kansanterveydellisiä ongelmia. Huumausainerikollisuus kytkettiin myös terrorismiin ja sen rahoittamiseen. Huumausainerikollisuus esitetään siis varsin kokonaisvaltaisena useille erille yhteiskunnan osa-alueille ulottuvana uhkana. Vuoden 2008 ohjelmassa seurauksina nähtiin lähinnä huumausainerikollisuuden järjestäytymisestä seuraavia ongelmia, kuten vaikeudet rikostorjunnalle ja nimenomaan järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittama huumausainekauppaan kytkeytyvä väkivaltainen velanperintä ja kytkennät talousrikoksiin. Vuoden 2012 ohjelmassa esitetyt seuraukset olivat käytännössä samoja. Vuoden 2016 selonteossa huumausainerikollisuuden esitettiin kansainvälisen verkostoitumisen myötä muuttuvan aiempaa kovemmaksi, heikentävän turvallisuuden tunnetta sekä esitetään suoraan, ettei poliisilla ole resursseja riittävästi huumausainerikoksien tutkimiseen.

Ratkaisuehdotuksia vuoden 2004 ohjelmassa on varsin monipuolinen valikoima. Huumausaineiden käyttäjien hoitoon ja ennalta ehkäisevään toimintaan panostamisella, muun muassa kehittämällä poikkihallinnollista viranomaisyhteistyötä, esitetään olevan keskeinen rooli huumausainerikollisuuden ehkäisemisessä. Myös turvallisuusviranomaisten yhteistyön syventämiselle esitetään selkeä tarve niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Lisäksi esitettiin rangaistusten korottamista törkeisiin huumausainerikoksiin ja rikosprosessien tehostamista huumausainerikollisuuden osalta. Vuoden 2008 ohjelmassa ratkaisuehdotukset keskittyvät turvallisuusviranomaisten rikostorjuntaan ja viranomaisyhteistyöhön myös kansainvälisesti sekä turvallisuusviranomaisten rooliin moniammatillisessa varhaisen puuttumisen toiminnassa. Vuoden

2012 ohjelmassa ratkaisujen käsitteleminen siirrettiin huumausainepoliittiseen toimenpideohjelmaan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaohjelmaan. Vuoden 2016 selonteossa painotus ratkaisuissa oli kokonaisvaltaisesti poliisin toiminnassa sekä resurssien varmistamisessa keskittyen erityisesti poliisin valmiuksiin hoitaa huumausainerikostutkintaan, koska kiinnijäämisriskin lisääminen esitettiin olevan tehokas tapa vähentää huumausainerikoksia. Lisäksi poliisin esitetään tarvitsevan lisää resursseja ehkäisevään moniammatilliseen toimintaan.

Huumausainerikollisuuden uhkan osalta on havaittavissa, että vuoden 2004 luvun ohjelmaa lukuun ottamatta ollaan varsin 'laiskoja' perustelemaan uhkaa ja jätetään epämääräiseksi se, mihin uhka kohdistuu. Toki huumausainerikoksiin kuuluukin se, ettei niissä ole selvää uhria tai kohdetta, mutta huumausaineiden käytön ja huumausainerikollisuuden vaikutuksia ei jostakin syystä ole tuotu kuin suppeasti esille muissa turvallisuusasiakirjoissa. Lisäksi huomionarvoisena seikkana on, että huumausainerikollisuuden uhkan perusteluissa korostuvat toiminnan ammattimaisuus, järjestäytyneisyys ja kansainvälisyys sekä jossakin määrin uudet tietoverkkoihin kytkeytyvät toimintatavat, jotka eivät sinänsä kuvasta vain uhkan vakavuutta vaan toimintatapoja. Tämä näkyikin ratkaisupuolella siinä, että tuodaan esille turvallisuusviranomaisten toimintavalmiuksiin liittyviä tarpeita ja toisaalta turvallisuusviranomaisten toiminnan keskeisyyttä, vaikka täysin ei ole unohdettu moniammatillista ennalta ehkäisevää toimintaa, joka tosin esitetään kohdistuvan lähinnä huumausaineiden käyttäjin. Toisaalta turvallisuusasiakirjojen kehitystä huumausainerikollisuuden osalta kohti turvallisuusviranomaisten näkökulmien painottamiseen voidaan pitää loogisenakin, sillä onhan kyseessä turvallisuusnäkökulmiin painottava asiakirja. Voidaan jopa pitää toivottavanakin, että huumausaineiden käyttäjien käsittelemistä on siirretty pois turvallisuuden asialistalta ja käsitellään vain huumausaineiden kaupankäyntiin ja maahantuontiin liittyvää rikollisen toiminnan ulottuvuutta. Silmiin pistävää huumausainerikollisuuden osalta kuitenkin on, että sen esitetään 'lisääntyvän', 'vakavoituvan', 'kansainvälistyvän' ja 'ammattimaistuvan', eli etenevän negatiiviseen suuntaan kuin itsestään ja väistämättä, jolla perustellaan turvallisuusviranomaisten kroonista tarvetta lisäresursseille ja toimintavalmiuksien kehittämiseksi. Huumausainerikollisuus esitetäänkin turvallisuusasiakirjoissa, vuoden 2004 ohjelmaa lukuun ottamatta, lähinnä turvallisuusviranomaisten toimintaa koskevana ongelmana ja jättää tulkinnan varaa sille, mitä tai keitä tarkalleen suojataan.

Jos huumausainerikollisuuden uhkan kehystämistä tarkastellaan turvallistamisen näkökulmasta, huumausainerikollisuutta pyritään kyllä turvallistamaan, mutta pääasiassa kohtuullisen

varovaisesti. Turvallisuusasiakirjoista muodostuvaa kuvaa huumausainerikollisuudesta voidaan ymmärtää siten, että vuosituhannen alussa erityisesti huumausainerikollisuuteen puuttuminen niin turvallisuusviranomaisten toiminnalla kuin laajemmin huumausainepoliittisin keinoin on hakenut vielä osin suuntaansa ja vuosituhannen kuluessa työnjakoa eri hallinnonalojen välillä on saatu selkeytettyä ja voidaan olettaa, että lainsäädännöllisesti viranomaisilla olisi nyt riittävästi oikeuksia uhkaan puuttumiseksi, mutta resurssipuoli tuo haasteita huumausainerikollisuuteen vastaamisessa.

5.3. Omaisuusrikollisuuden kehitykset

Uhkakuvastoon on myös liitetty omaisuusrikollisuus kaikissa turvallisuusasiakirjoissa, paitsi vuoden 2017 strategiassa. Kuitenkaan missään turvallisuusasiakirjassa sen painoarvoa ei voi pitää erityisen suurena kokonaisuuden kannalta, mutta ei mitenkään täysin merkityksettömänäkään. Omaisuusrikollisuuden osalta uhkien perustelut ovat yllättävänkin samanlaisia kaikissa turvallisuusasiakirjoissa, joissa se esiintyy uhkana. Kaikissa toistuu samantyyppiset omaisuusrikollisuuden taustatekijät. Omaisuusrikollisuus esitetään kytkeytyvän päihteiden ongelmakäyttöön ja syrjäytymiseen, jossakin määrin myös järjestäytyneen rikollisuuden toimintamuotoihin, sekä ulkomailta Suomeen kohdistuvana ammattimaisena rikollisuutena. Lisäksi kaikissa turvallisuusasiakirjoissa on esillä teknologian hyödyntäminen omaisuusrikosten tekemisessä. Ongelmana toisaalta esitetään epäsuhtaa sen osalta, että omaisuusrikoksia tehdään paljon ja niiden tutkinnassa on haasteita. Omaisuusrikollisuuden uhkakehyksissä ongelman määrittelyn osalta ei ole erityisempää muutosta tapahtunut turvallisuusasiakirjojen valossa. Ainoana selvästi havaittavana erona on, että vain vuoden 2004 ja 2008 mainitaan vahingontekojen olevan ongelmana, vaikka muutoin omaisuusrikollisuuden käsittelyssä keskitytään pääosin varkaus- ja petosrikoksiin sekä osin ryöstörikoksiin. Lisäksi vuoden 2012 ohjelmassa painotetaan varsin voimallisesti myymälöihin kohdistuvaa omaisuusrikollisuutta, joka ei täysin sattumaa vaikuta olevan, sillä Kaupanliitto ajoi varsin näkyvästi 2010-luvun alussa sakon muuntorangaistuksien palauttamista entiselleen, jossa myös poliisin antamat sakot voidaan muuttaa vankeudeksi. Näin siksi, että sakon muuntorangaistuksen supistaminen oli Kaupanliiton mukaan lisännyt näpistyksiä ja varkauksia (YLE 2011).

Vuoden 2004 ohjelmassa omaisuusrikollisuudesta esitetään seuraavan merkittäviä taloudellisia vahinkoja ja poliisin heikentyneestä omaisuusrikosten selvittämisestä voi seurata luottamuksen heikentyminen poliisiin. Lisäksi varkausrikollisuuden kansainvälistymisen myötä rikoshyödyn takaisin saaminen on vaikeutunut. Vuoden 2008 ohjelmassa omaisuusrikollisuuksiin liittyvinä

seurauksina esitetään se, että toiminnan järjestäytyminen vaikeuttaa rikostorjuntaa, verkossa tehtävillä omaisuusrikoksilla saavutetaan suuria rikoshyötyjä ja helpompi välttää kiinnijäämistä sekä toisaalta yritysten joutuessa omaisuusrikosten kohteiksi, heikkenee heidän kilpailukykynsä. Lisäksi päihteiden käyttäjien esitetään kohdistavan väkivaltaa omaisuusrikosten yhteydessä työntekijöihin.

Vuoden 2012 ohjelmassa omaisuusrikosten seurauksien esittäminen on sen sijaan jokseenkin ristiriitaisia eikä niitä ollut helppoa erotella. Lähinnä siinä esitetään, että iäkkäisiin kohdistuvat omaisuusrikokset ovat hyvin haitallisia iäkkäiden ihmisten hyvinvoinnille. Toisaalta tuodaan esille omaisuusrikosten suurta osuutta poliisille tietoon tulleista rikoksista, mutta samalla esitetään esimerkiksi varkausrikosten vähentyneen, mutta myymälävarkauksien lisääntyneen. Kyseisessä ohjelmassa seurauksien esittäminen jäi varsin epämääräiseksi. Vuoden 2016 selonteossa omaisuusrikollisuudesta seuraavana ongelmana nähtiin olevan turvallisuuden tunteen heikkeneminen, muuhun rikollisuuteen nähden matala selvitysaste ja sen myötä mahdollisesti heikkenevä luottamus poliisiin sekä omaisuusrikosten aiheuttaman korvaustaakan lisääntyminen vakuutusyhtiöissä.

Omaisuusrikosten ratkaisuehdotuksissa vuoden 2004 ohjelma nojaa selvästi eniten rikosten ehkäisemiseen erilaisilla sosiaalipoliittisilla keinoilla ja toisaalta tehostamalla niin kansallista poikkihallinnollista yhteistyötä kuin kansainvälistä turvallisuusviranomaisten yhteistyötä. Toisaalta myös painotetaan poliisin rikosten selvittämisen tärkeyttä, jonka esitetään vähentävän rikollisuutta. Verkossa tapahtuviin omaisuusrikoksiin ratkaisuna esitetään etukäteistä varautumista. Vuoden 2008 ohjelmassa on saman tyyppisiä painotuksia erityisesti viranomaisten yhteistyön kehittämisen osalta. Siinä esitetään myös selvästi resurssien lisäyksiä poliisille verkkorikosten torjuntaan ja lainsäädännöllisiä uudistuksia ja uusien omaisuusrikosten muotojen kriminalisointia, etenkin verkkorikollisuuteen liittyen. Yhtenä ratkaisuehdotuksena on tiivistää myös elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyötä yrityksiin kohdistuvien omaisuusrikosten torjunnassa. Edelleen sosiaalipoliittisin keinoin pyritään vaikuttamaan omaisuusrikoksia tekevien henkilöiden ongelmiin, jossa yhtenä keinona on moniammatillinen varhaisen puuttumisen malli.

Vuoden 2012 ohjelmasta sen sijaan jää vaikutelma, että ratkaisuehdotukset ovat lähes unohtunut omaisuusrikosten osalta, vaikka niitä siinä käsiteltiinkin kohtuullisen monipuolisesti. Lähinnä ratkaisut keskittyvät varsin yleisellä tasolla ikääntyneisiin kohdistuvien omaisuusrikosten ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan. Lisäksi ratkaisuna esitetään kokeilua nopeutetusta sakkomenettelystä lievien omaisuusrikosten kohdalla sekä esitetään kiirehdittäväksi laajempaa

sakon muuntorangaistuksen käyttöönottoa. Vuoden 2016 selonteossa ratkaisuna omaisuusrikollisuuteen liittyen esitetään rikosilmoitusten vastaanoton tehostamista poliisin resurssien säästämiseksi, poliisin mahdollisuutta priorisoida tutkintavelvollisuutta ja siihen tarvittavat lainsäädäntöuudistukset sekä eri poliisitoiminnan osa-alueilla esitetään olevan riittävä rikoksia ehkäisevä ja rajaava vaikutus. Toisaalta lisäresurssien tarvetta poliisille esitetään moniammatilliseen ennalta ehkäisevään toimintaan osallistumisen verukkeella. Selonteossa omaisuusrikosten ratkaisuehdotuksien kohdalla on nähtävissä jonkinlaista 'jarruttelua', jonka voi olettaa liittyvän Sipilän hallituksen julkisia menoja hillitsevään ja karsivaan linjaan (ks. VNK 2015).

Kokonaisuutena omaisuusrikollisuutta tarkasteltaessa on havaittavissa, että uhkan viitekohteena vaikuttaa olevan etenkin yksilöt ja yritykset, jotka joutuvat rikosten uhreiksi ja kokevat taloudellisia menetyksiä sekä yksilöiden kohdalla myös turvattomuuden kokemuksia. Toisaalta omaisuusrikoksissa suojattavana kohteena esitetään olevan myös 'poliisin uskottavuus', joka kytkeytyy poliisin kykyyn saada omaisuusrikoksia tutkituksi. Sinänsä ratkaisukeinot omaisuusrikoksiin voidaan nähdä olevan varsin maltillisia, jossa toisaalta painotetaan sosiaalipoliittisia keinoja, mutta myös poliisin toiminnan keskeisyyttä rikostutkinnan muodossa. Kuitenkaan kovinkaan merkittäviä lainsäädännön muutoksia tai toimivaltuuksien ja resurssien lisäyksiä ei ole esitetty, muutoin kuin verkossa tapahtuvaan rikollisuuteen liittyen sekä sakon muuntorangaistuksien laajentamisen osalta. Omaisuusrikollisuuden uhka kytketään turvallisuusasiakirjoissa varsin paljon samoihin taustatekijöihin, eli syrjäytyneisiin, päihdeongelmaisiin, osin ulkomaalaisiin sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Lisäksi korostetusti tuodaan esille verkossa tehtävää rikollisuutta, koska ilmeisellä tavalla viranomaisten toimintavalmiudet verkkorikollisuuteen on koettu puutteelliseksi.

5.4. Terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan kehykset

Terrorismi ja ääriliikkeiden väkivalta on 2000-luvun mittaan nostettu sisäisen turvallisuuden asialistalla yhä korostetumpaan asemaan uhkakuvastossa. Vuoden 2004 ohjelmassa terrorismi esiintyy hieman etäisenä, mutta vakava uhkana, mutta vuoden 2008 ohjelmassa terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan esitetään jo ikään kuin 'lähestyvän' Suomea, koska ääri-islamistien terrorismi oli tapahtunut jo Euroopassakin. Vuoden 2016 selonteossa ja 2017 strategiassa ääriliikkeiden väkivalta ja terrorismi ovat kyseisten turvallisuusasiakirjojen keskeisin uhakuva. Sen sijaan vuoden 2012 ohjelmasta ei muodostettu terrorismin ja/tai ääriliikkeiden väkivallan kehystä. Uhka kyllä mainitaan ohjelmassa, mutta käsittely rajoittuu vain pieneen tekstikatkelmaan ja mainintaan siitä,

että laaditaan erillinen toimenpideohjelma väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisemiseksi ja toisaalta terrorismin torjuntaa käsitellään siihen keskittyvässä strategiassa. Osaltaanhan uhkaan kohdennettujen toimenpideohjelman ja strategian laatimisen voidaan katsoa kertovan uhkan tärkeydestä. Toisaalta ohjelmassa lähes täydellinen aiheen sivuttaminen jättää vaikutelman, että toimenpideohjelma ja strategia laaditaan vain siksi, että terrorismi ja väkivaltainen ekstremismi ovat olleet Euroopan turvallisuuspolitiikan 'nousevia trendejä' ja 'muutkin ovat vastaavat laatineet'. Näin siksi, että uhkaa ei ole erityisemmin perusteltu ohjelmassa. Huomioitavaa myös on, että vuoden 2016 selonteossa ja vuoden 2017 strategiassa kuitenkin näitä uhkia käsitellään hyvinkin laajasti, vaikka samalla myös on ylläpidetty ja päivitetty väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman ja terrorismin torjunnan strategiaa. Oli miten vain, vuoden 2012 ohjelmassa terrorismi ja ääriliikkeiden väkivallan uhkan käsittely on niin suppeaa, ettei terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan uhkan käsittely ollut mahdollista tämän analyysin puitteissa.

Vuoden 2004 ohjelmaan terrorismi on nostettu 9/11 terrori-iskun myötä, joka näkyy selvästi siinä mihin mahdolliset terrori-iskut voisivat kohdistua: lentoasemille ja lentoliikenteeseen sekä satamiin ja risteilyaluksiin. Kuitenkin suoraan Suomeen kohdistuvan terrorismin uhka näyttäytyy vähäisenä ja uhkan toteutumisen todennäköisyyteen esitetään liittyvän erityisesti Suomen harjoittama ulkopolitiikka ja toiminta eri konflikteissa. Uhka nähdään myös kaikkien länsimaiden yhteisenä, jonka vuoksi muihin länsimaihin kohdistuva uhka on myös uhka Suomelle. Suomea suoraan koskevana ongelmana esitetään lähinnä terrorismin aiheuttamaa yleistä pelkoa sekä sitä, että Suomesta voitaisiin rahoittaa terrorismia, sillä yksittäisillä henkilöillä on yhteyksiä terroristiverkostoihin. Toisaalta myös yksittäiset henkilöt esitetään uhaksi, mikäli heillä on aatteellinen valmius ja tietotaitoa terrori-iskuun, jota voi esimerkiksi internetin kautta hankkia. Myös puutteet terrori-iskuihin varautumisessa esitetään altistavan terrori-iskuille.

Vuoden 2008 ohjelmassa terrorismin uhkan esitetään tulleen lähemmäksi ja muuttuneen nimenomana EU:n alueella aktiivisemmaksi, eikä varmasti vähiten Madridin vuoden 2004 ja Lontoon vuoden 2005 terrori-iskujen vuoksi. Vuoden 2008 ohjelmassa on siirrytty myös viittamaan terrorismin 'sisäsyntyisyyteen' EU:n alueella, eli esitetään muun muassa muslimimaiden konfliktien, maiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä maan sisäisten taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden vaikuttavan Euroopan maissa väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja sen kautta terrorismin uhkaan. Väkivaltaisen radikalisoitumisen riskiryhmää esitetään olevan maahanmuuttajat, jotka kokevat tulleen jollakin tavoin väärinkohdelluiksi tai syrjäytetyiksi yhteiskunnasta. Terrorismin ja

väkivaltaisen radikalisoitumisen nähdään olevan voimakkaasti EU:n yhteinen uhka. Ohjelmassa mainitaan myös muitakin kuin ääri-islamistisia terroristiryhmiä, on painotus kuitenkin lähes yksinomaan nimenomaisesti ääri-islamistisessa terrorismissa tai muussa ääri-islamistien väkivallassa.

Vuoden 2016 selonteossa terrorismin uhkan esitetään kasvaneen ja olevan jälleen yhteinen uhka koko EU:ssa, mutta myös globaali uhka. Jos uhka oli vuoden 2008 ohjelmassa tullut lähemmäksi, esitetään se selonteossa tulleen jo käytännössä 'paikanpäälle' turvapaikanhakijoiden mukana. Terrorismin uhkaan esitetään vaikuttavan myös Lähi-Idän konflikteihin osallistuneiden paluu Suomeen ja heidän muodostama suora terrorismin uhka tai välillisesti palaajien aiheuttama uhka väkivaltaisen radikalisoitumisen kautta. Käytännössä terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan uhka esitetään sekä ulkoa- että sisältäpäin tulevana. Ulkoapäin uhkan esitetään saapuvan turvapaikanhakijoiden tai Suomeen palaavien 'vierastaistelijoiden' kautta, kun taas sisältä päin uhkan muodostavat jo Suomessa olevat potentiaaliset väkivaltaisesti radikalisoituvat henkilöt. Lisäksi palaavien 'vierastaistelijoiden' esitetään toimivan väkivaltaisten aatteiden levittäjinä. Syynä ääriliikkeiden vetovoiman lisääntymiselle taas esitetään sosiaalisen koheesion heikkenemistä ja epävakaa koettua yhteiskunnallista tilannetta, joka altistaa yksilöitä ääriliikkeiden ideologialle. Toisaalta yhteiskunnallisesta vastakkainasettelusta esitetään aiheutuvan mahdollisia ääriliikkeiden keskinäisiä yhteenottoja.

Vuoden 2017 strategiassa terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan käsittely on vielä selontekoa kattavampaa, mutta odotusten mukaisesti varsin samansuuntaista kuin selonteossa. Strategiassa tosin käsitellään kattavammin nimenomaan väkivaltaista radikalisoitumista ja ekstremismia. Väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja ääriliikkeiden toimintaan osallistumisen taustalla esitetään olevan syrjäytymisen, työttömyyden ja näköalattomuuden sekä uhkan painoarvoa kohotetaan esittämällä syrjäytymisen olevan lisääntymässä. Terrorismin uhkaa perustellaan erityisen selvästi turvapaikanhakijoiden määrän kasvulla ja heidän potentiaalisella väkivaltaisella radikalisoitumisella, sekä sillä, että turvapaikanhakijana saapuvien joukossa on jo valmiiksi väkivaltaisesti radikalisoituneita. Huomiotta ei kuitenkaan täysin jää se, että ulkomaalaisvastaisten ääriliikkeiden toiminta on kasvamassa lisääntyneen maahanmuuton seurauksena ja tällaiset liikkeet voivat kohdistaa väkivaltaa maahanmuuttajiin. Kuitenkin ulkomaalaisvastaisten väkivaltainen ekstremismi jää selvästi sivuosaan.

Terrorismin uhkan vakavuutta korostetaan varsin selvästi sen seurauksien kautta. Vuoden 2004 ohjelmassa terrorismista esitetään seuraavan laajasti elämää rajoittavia pelkoja väestössä, johon vaikuttaa myös muualla tapahtuneet terrori-iskut. Toteutuessaan terrorismista esitetään seuraavan pitkäaikaista epävakautta yhteiskuntaan ja vaikeuksia yhteiskunnan normaalille toiminnalle. Uhkan jonkin asteinen kaukaisuus näkyy kuitenkin seurausten esittämisessä, sillä ohjelmassa korostetaan nimenomaan pelkojen olevan suurempia kuin varsinaisen terrori-iskun uhka. Toisaalta pelkojen lisääntymisen esitetään lisäävän tarvetta uhkaan varautumiselle. Vuoden 2008 ohjelmassa taas terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallasta esitetään aiheutuvan pakolaisuuden lisääntymistä, kansainvälisen järjestelmän toiminnan vaarantumista, muuta rikollisuutta kuten ihmiskauppaa ja salakuljetusta, jolla terroristista toimintaa rahoitetaan sekä tietysti vakavien terrori-iskujen myötä kuolonuhreja sekä arkielämään vaikuttavia pelkoja väestön keskuudessa. Vuoden 2016 selonteossa terrorismin uhka esitetään koko yhteiskuntaa koskevana hyvin vakavana uhkana, joka tulee estää ennalta eikä siihen riitä jälkikäteinen selvittäminen. Lisäksi selonteossa terrorismin uhkan esitetään vaikuttavan merkittävästi turvallisuuden tunteeseen. Lähi-Idän ja Afrikan konflikteilla esitetään olevan yhteys Euroopan turvallisuuden heikkenemiseen terrorismin leviämisen kautta. Vuoden 2017 strategiassa terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan seurauksien käsitteleminen jatkoi selonteon linjalla keskittyen terrorismin vakaviin vaikutuksiin sekä vaikutuksiin väestön turvattomuuden tunteeseen ja pelkoihin. Terrori-iskujen esitetään vaarantavan jopa Schengen-sopimuksen tulevaisuuden. Lisäksi ääriliikkeiden toimintaan esitetään kuuluvan muuta rikollista toimintaa ja myös maahanmuuttajat voivat joutua väkivaltaisen ekstremismin kohteiksi.

Ratkaisut vuoden 2004 ohjelmassa terrorismin uhkaan ovat varsin voimakkaasti painottuneita turvallisuusviranomaisten, niin poliisin kuin rajavartiolaitoksen, toimintavalmiuksien kehittämiseen korostaen kansallisen kuin kansainvälisen viranomaisyhteistyön ja tiedonvaihdon merkitystä sekä tiedon analysointia. Lisäksi esitetään tarve hankkia terrorismin torjunnassa tarvittavaa kalustoa. Huomioitavaa on, ettei lainsäädännön muutoksia esitetä toimintavalmiuksien parantamiseksi. Lisäksi terrorismin uhkaskenaarioiden liittyessä massatapahtumiin tai matkustajaliikenteeseen, näkyy se ratkaisupuolella siten, että pidetään keskeisenä kehittää turvallisuusjärjestelyitä massatapahtumien, lentoliikenteen ja satamien osalta.

Vuoden 2008 ohjelmassa on selvästi havaittavissa ratkaisujen osalta poikkihallinnollisen – ei vain turvallisuusviranomaisten – yhteistyön kehittäminen, joka kytkeytyy väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisyyn. Samasta syystä esitetään perustettavaksi viranomaisten ja etenkin

muslimiyhteisöjen välistä neuvottelufoorumia. Myös viranomaisten toimintavalmiuksien kehittäminen ja viranomaisten kansainvälinen yhteistyö ovat jossakin määrin esillä, mutta nimenomaan poikkihallinnollisuus korostuu väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisemiseksi. Lisäksi esitetään lisää tutkimustoimintaa aiheesta sekä erillisen terrorismin torjunnan strategian laatimista.

Vuoden 2016 selonteossa ratkaisupuolella taas esitetään hyvin merkittäviäkin muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin, erityisesti suojelupoliisille siviilitiedustelulainsäädännön myötä, vaikka kyseistä lakia sen merkittävydestä huolimatta käsitellään hyvin rajallisesti. Ratkaisupuolella muutoinkin kattavasti esitetään erilaisia toimia, kuten moniammatillisen väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyn toimintamallin hyödyntämistä, siviilikriisinhallinnalla vaikuttamista Euroopan lähialueiden terrorismin vastaiseen toimintaan sekä laajaa-alaista yhteistyötä eri viranomaisten välillä niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan torjumiseksi ja ehkäisemiseksi esitetään niin poliisille kuin suojelupoliisille resurssilisäyksiä niin henkilöstöön, kalustoon kuin tietotekniikkaan.

Vuoden 2017 strategiassa ratkaisuehdotukset mukailevat selonteon ratkaisuja, joissa siviilitiedustelulainsäädännön tuomat mahdollisuudet torjua terrorismia ja väkivaltaista ekstremismia ovat keskiössä, samoin viranomaisten yhteistyörakenteet ja toimintavalmiuksien kehittäminen. Ilmeisellä tavalla myös resursseja vaaditaan lisään kaikille turvallisuusviranomaisille, joilla on terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin ehkäisyyn ja torjuntaan liittyviä tehtäviä. Strategiassa uutena ehdotuksena on myös perustaa poliisille ja rajavartiolaitokselle henkilöstöreservi käytettäväksi myös normaalioloissa. Strategiassa painotetaan myös yleisluonteisempia yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon liittyviä ratkaisuja terrorismin ja ääriliikkeiden juurisyihin puuttumiseksi, jonka tavoitteena on hillitä väkivaltaisten ääriliikkeiden 'kasvualustaa'.

Terrorismi ja ääriliikkeiden väkivalta ovat näyttäytyneet turvallisuusasiakirjoissa käytännössä koko 2000-luvun hyvin vakavana uhkana. Potentiaalisesti uhkalla esitetään olevan hyvin laajoja vaikutuksia koko kansainvälisen järjestelmän kuin yhteiskuntien toimintaan, mutta terrorismin uhkasta aiheutuu myös yksilötason pelkoja ja turvattomuutta, koska teot vaikuttavat kohdistuvan varsin sattumanvaraisesti siviiliväestöön. Terrorismi ja ääriliikkeiden väkivalta eivät kuitenkaan ennen 2010-luvun loppupuoliskoa näyttäytynyt turvallisuusasiakirjojen valossa kovinkaan konkreettisena uhkana. Uhka ikään kuin 'hiipien' saavutti myös Suomen 2000-luvun aikana. Ensiksi terrorismi näyttäytyi etäisenä uhkana, mutta vähitellen muihin EU maihin kohdistuneiden terrori-

iskujen myötä uhkan esitettiin konkreettisemmin koskevan vähitellen myös Suomea. Merkittävinä seikkoina uhkan konkretisoitumisessa ovat olleet erityisesti terrorismiin ja väkivaltaiseen ekstremismiin johtavan radikalisoitumisprosessin hahmottaminen ja se, että uhka ei välttämättä tulekaan maan ulkopuolelta, vaan terroristit voivat olla ikään kuin oman yhteiskunnan tuotoksia. Uhkan mahdollisen sisäsyntyisyyden vuoksi syrjäytyminen on tullut liitettyksi myös terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin. Kuitenkin vasta turvapaikanhakijoiden määrän merkittävä lisääntyminen lyhyellä aikavälillä tarjosi riittävän vahvan pohjan, että terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden uhka 'löi itsensä kunnolla läpi'. Uhkaa pystyttiin tavallaan alkamaan esittämään tulevaksi monelta suunnalta, niin maan rajojen ulkopuolelta kuin sisäpuolella tapahtuvan väkivaltaisen radikalisoitumisprosessin kautta.

Terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan uhkan viitekohteena esitetään olevan yhteiskunta, väestö ja jossakin määrin valtio (voidaan puhua myös kansallisesta turvallisuudesta), joita tulee suojata uhkalta. Samalla terrorismi ja ääriliikkeiden väkivalta ovat tulleet enemmän ymmärretyksi yksilöiden tekemänä, johon päädytään väkivaltaisen radikalisoitumisen prosessin kautta. Tästä syystä ennalta ehkäisyssä painottuu toisaalta yksilöihin kohdistuvat moniammatilliset toimintamuodot, mutta myös tarve saada turvallisuusviranomaisille valtuuksia valvoa väkivaltaisesti radikalisoituneita yksilöitä ja terrorismiin liittyviä verkostoja. Terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan voidaan katsoa olevan varsin ilmeisellä tavalla onnistuneesti turvallistettu 2010-luvun jälkipuoliskolla. Siitä selkeimpänä osoituksena on siviilitiedustelulain hyväksyminen, joka saatiin vielä hyväksytyksi saman vaalikauden aikana, joka edellytti eduskunnan viiden kuudesosan enemmistön hyväksyntää, jotta perustuslakia saatiin muutettua kiireellisesti siviilitiedustelulain mahdollistamiseksi (ks. esim. HS 2018a). Toisaalta Suomen ensimmäinen terrori-isku Turussa elokuussa 2017 tuli kuin 'tilauksesta' siviilitiedustelulain läpi menemiseksisekä muun kehittämistoiminnan edistämiseksi. Esimerkiksi suojelupoliisille, poliisille ja rajavartiolaitoksella myönnettiinkin nopeasti lisäresursseja terrorismin torjuntaan (SM 2017a). Selvimmin juuri Suojelupoliisi on 'hyötynyt' terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen uhkakuvan muutoksesta. Suojelupoliisin vuosittainen rahoitus on lähes kolminkertaistunut viime vuosikymmenen aikana ja henkilöstömäärä yli kaksinkertaistunut (HS 2018b), vaikka resursseja on kohdistettu myös muiden uhkien torjuntaan (ks. Supo 2020). Lisäksi moniammatilliset viranomaisyhteistyön toimintamallit, erityisesti Ankkuri-toiminta, ovat vakiinnuttaneet asemansa osin terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden uhkan seurauksena. Näin siitä huolimatta, että Ankkuri-toiminta ei ole alun perin ollut terrorismin ja väkivaltaisen

radikalisoitumisen ehkäisyyn suunnattu toimintamalli, vaan rikoksilla 'oireilevien' nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn suunnattu toimintamalli. (ks. esim. SM 2013; 2017b; 2020a.) Terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan uhkaa korostamalla sopivassa yhteiskunnallisessa ympäristössä on saatu vahva tuki viranomaisten käytettävien keinojen lisäämiseksi, niin lainsäädännöllä kuin resursseja lisäämällä. Sinänsä kehittämistoiminta näyttäytyy sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa varsin voimakkaasti turvallisuusviranomaisiin painottavana, ei silti ole kuitenkaan täysin unohdettu 'pehmeämpiä' interventioita. Huomionarvoista kuitenkin terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan uhkan osalta on, että uhkan täytyi muodostua jo hyvin konkreettiseksi, ennen kuin merkittävämpiä kehittämistoimia pystyttiin oikeuttamaan.

5.5. Onnettomuuksien ja tapaturmien kehukset

Onnettomuudet ja tapaturmat ovat varsin laajasti käsiteltyjä uhkia kaikissa sisäisen turvallisuuden ohjelmissa. Sen sijaan vuoden 2016 selonteossa ja vuoden 2017 strategiassa tapaturmien käsittely oli täysin jätetty ulkopuolelle ja käsiteltiin vain onnettomuuksia, jotka jäivät selvästi sivuosaan kyseisissä turvallisuusasiakirjoissa. Vuoden 2004 ohjelmassa uhkana esitetään koti- ja vapaa-ajantapaturmia, työtapaturmia, liikenneonnettomuuksia- ja tapaturmia, häiriöitä yhteiskunnan elintärkeissä toiminnoissa, suuronnettomuuksia sekä ympäristö- ja luonnononnettomuuksia. Onnettomuuksien ja tapaturmien ongelmallisuutta perustellaan sillä, että onnettomuuksia on muita Pohjoismaita enemmän ja tapaturmiin kuollaan useammin kuin muualla länsimaissa. Vuosien 2008 ja 2012 ohjelmissa määritetyt ongelmat ovat käytännössä samoja. Vuoden 2016 selonteossa sen sijaan mainitaan vain suuronnettomuudet sekä vesi- ja tieliikenneonnettomuudet. Vuoden 2017 strategiassa ongelmana esitetään yleisluonteisemmin onnettomuudet ja luonnononnettomuudet sekä niistä aiheutuvat pelot ja turvattomuuden kokemukset.

Onnettomuuksille ja tapaturmille esitetään vuoden 2004 ohjelmassa selityksiä niin syrjäytymisestä, väestön ikääntymisestä, lisääntyvästä vapaa-ajasta, kasvavasta alkoholin- ja huumausaineidenkäytöstä sekä suomalaisen turvallisuuskulttuurin ongelmista. Toisaalta suuronnettomuuksille altistavana tekijänä esitetään yhteiskunnan toimintojen keskittymistä ja luonnononnettomuuksiin vaikuttavana tekijänä ilmastonmuutosta. Myös riippuvuus teknologiasta nähdään lisäävän riskiä vakaville häiriöille yhteiskunnassa.

Vuoden 2008 ohjelmassa tapaturmien ja onnettomuuksien syyt eivät merkittävästi eroa edellisestä ohjelmasta, mutta joiltakin osin esitetään yksityiskohtaisempiakin syitä. Esimerkiksi

ulkomaalaistaustaisilla ihmisillä esitetään olevan puutteita arjen turvallisuusosaamisessa. Toisaalta uusavuttomuus ja turvallisuustaitojen puutteet yleisimminkin esitetään vaikuttavan tapaturmiin ja onnettomuuksiin. Lisäksi nostetaan esille varsin itsestään selviltäkin vaikuttavia taustatekijöitä, kuten mopo-onnettomuuksien lisääntyminen mopojen määrän lisääntytyä sekä merellisten suuronnettomuusriskin kasvaminen meriliikenteen lisääntymisen myötä. Varsin yksityiskohtaiseksi mennään myös työtapaturmien lisääntymisen osalta, mihin esitetään vaikuttavan niin talouden noususuhdanteesta aiheutuva kiire, aliurakointi, puutteellinen perehdytys kuin epäpätevät työntekijät. Selityksinä onnettomuuksille ja tapaturmille esitetään myös rakennetun ympäristön heikkoa suunnittelua.

Vuoden 2012 ohjelmassa toistuvat samantyyppiset syyt onnettomuuksien ja tapaturmien taustalla, kuten alkoholin käyttö, ikääntyneiden heikentyneen toimintakyvyn aiheuttama kohonnut riski onnettomuuksiin ja tapaturmiin, sään ääri-ilmiöistä aiheutuvat vahingot yhteiskunnan tärkeälle infrastruktuurille sekä piha-alueiden heikko kunnossapito ja epäsiisteys. Lisäksi ikääntyneiden alkoholinkäytön lisääntymisen esitetään olevan tapaturmien taustalla. Hieman erikoisena piirteenä ohjelmassa hyvin yksityiskohtaisten taustasyiden esittämisen lisäksi on se, että mopo-onnettomuuksiin vaikuttavia tekijöitä käsitellään jopa vuoden 2008 ohjelmaa yksityiskohtaisemmin, mikä tämän tason asiakirjassa vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta. Lisäksi alkoholin käyttö on jälleen keskeisimpiä tapaturmia ja onnettomuuksia selittäviä tekijöitä. Vuoden 2016 selonteossa liikenneonnettomuuksia tarkastellaan enää siitä näkökulmasta, että poliisin liikennevalvonnan vähentymisellä voi olla vaikutuksia onnettomuuksien määrän kasvuun sekä sitä, että onnettomuusuhat yleisemmin ovat aiempaa monimutkaisempia ja laajempia. Varsinainen onnettomuuksien ja tapaturmien syiden käsittely on lähes olematonta. Vuoden 2017 strategiassa teknologia on keskeisin selittävä tekijä onnettomuuksien uhalle, ei niinkään niiden aiheutumiselle vaan siten, että yhteiskunnan teknologiariippuvuudesta aiheutuu haasteita ja haavoittuvuuksia luonnononnettomuustilanteissa. Lisäksi teknologialla esitetään olevan vaikutusta koetun turvattomuuden lisääntymiseen, kun muualla tapahtuneet onnettomuudet tulevat näkyviksi helpommin.

Ohjelmissa toistuvat varsin samat onnettomuuksien ja tapaturmien seuraukset, joidenka ilmeisenä tarkoituksena on korostaa uhkien merkitystä. Tapaturmista ja onnettomuuksista esitetään aiheutuvan hyvin merkittäviä taloudellisia seurauksia etenkin julkiselle sektorille, ihmishenkien menetyksiä ja inhimillistä kärsimystä sekä vaikutuksen yleisesti hyvinvointiin. Kaikissa ohjelmissa

painotetaan tapaturmien keskittymistä ikääntyneille ja siihen, että ikääntyneillä seuraukset ovat vakavampia. Vuoden 2012 ohjelmassa lisäksi korostetaan lasten- ja nuorten tapaturmissa ja onnettomuuksissa kuolleiden ja loukkaantuneiden määriä. Vuosien 2008 ja 2012 ohjelmissa luonnononnettomuuksilla esitetään olevan potentiaalisesti laajoja vaikutuksia yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja infrastruktuuriin. Vuoden 2008 ohjelmassa oltiin myös suuronnettomuuksien seurauksista huolissaan, sillä niistä esitettiin mahdollisesti aiheutuvan merkittäviä taloudellisia menetyksiä, suuria määriä ihmishenkien menetyksiä ja tietyissä onnettomuustyypeissä ympäristölle vakavia vahinkoja. Vuoden 2008 ohjelmassa myös nostetaan esille työtapaturmien taloudellisia vaikutuksia yrityksille. Yrityksille koituvia seurauksia esitetään myös vuoden 2012 ohjelmassa, muun muassa 'kaupallisten monitoimitilojen' liiketoiminnalle aiheutuvia menetyksiä onnettomuuksien seurauksena sekä sähkö- ja tietoverkkojen häiriöiden esitetään vaikeuttavan yritysten toimintaa tai jopa lopettaa toiminnan kokonaan.

Vuoden 2016 selonteossa korostetaan lähinnä suuronnettomuuksien vakavia ja laaja-alaisia seurauksia sekä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien onnettomuuksien ja häiriöiden laaja-alaisia seurauksia, jotka voivat johtaa poikkeusoloihin. Liikenneonnettomuudet ovat myös jossakin määrin mukana ja liikeonnettomuuksien määrän mahdollinen lisääntyminen esitetään itsessään seurauksena poliisin heikentyneistä mahdollisuuksista suorittaa liikennevalvontaa. Vuoden 2017 strategiassa seurauksien käsittely rajoittuu luonnononnettomuuksien aiheuttamiin häiriöihin yhteiskunnan tärkeisiin tietoverkkoihin ja järjestelmiin sekä muualla tapahtuneiden onnettomuuksien aiheuttamiin turvattomuuden kokemuksiin.

Tapaturmiin ja onnettomuuksiin esitettyjen ratkaisujen osalta ohjelmat ovat hyvin samansuuntaisia, vaikka eroja niistäkin löytyy. Ohjelmien ratkaisuehdotuksina onnettomuuksien ja tapaturmien uhkaan esitetään keskeisinä toimina alkoholin käytön hillitsemistä, erilaisia tapaturmien ehkäisytoimia, jotka keskittyvät tiedon jakamiseen, kouluttamiseen ja 'valistamiseen' sekä viranomaisten välistä yhteistyötä ja viranomaisten varautumista esitetään kehitettäväksi onnettomuuksia, etenkin suuronnettomuustilanteita, silmällä pitäen. Myös liikennevalvonnan ja lisääntyvässä määrin automaattisten liikennevalvonnan roolin merkitystä liikenneonnettomuuksien ehkäisyssä tuodaan esille. Väestön turvallisuustietouden- ja osaamisen lisääminen tapaturmien ja onnettomuuksien ehkäisemiseksi nähdään erityisen tärkeänä eri väestöryhmissä, korostetusti kuitenkin ikääntyneiden osalta, ja erityisen painokkaasti turvallisuustiedon lisääminen on esillä vuoden 2008 ohjelmassa. Jossakin määrin myös syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät toimet liitetään

onnettomuuksia ja tapaturmia ehkäiseviin toimiin. Tapaturmien ja onnettomuuksien ehkäisemisessä huomioidaan vuoden 2008 ja 2012 ohjelmissa myös osaltaan teiden kunnossapito, liikennesuunnittelu sekä rakennetun asuinympäristön suunnittelu. Keskeisimpiä toimia tapaturmien ja onnettomuuksien uhkaan ovat siis tapaturmien ja onnettomuuksien ehkäisyyn tähtäävät toimet, joita kohdistetaan eri väestöryhmille, viranomaisten varautuminen onnettomuuksiin, alkoholipolitiikka ja liikennevalvonta liikenneonnettomuuksien ehkäisemisessä. Ohjelmissa ratkaisupuolella keskeisiä toimijoita on useita, mutta selkeimmin Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala sekä pienemmässä roolissa Sisäministeriön hallinnonalan turvallisuusviranomaiset.

Vuoden 2016 selonteossa esitetyt ratkaisut ovat selvemmin Sisäministeriön hallinnonalaan koskevia, vaikka pelastustoimen katsotaankin muiden toimijoiden kanssa toimivan yhteistyössä onnettomuuksien vähentämiseksi ja onnettomuuksien haittojen rajaamiseksi. Selonteossa esitetään pelastustoimen kehittävän toimintamenetelmiään, pitävän tilannekuvaa yllä erilaisista onnettomuusriskeistä sekä ylläpitävän valmiutta toimia. Lisäksi esitetään tarpeelliseksi vahvistaa Sisäministeriön, aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen sekä pelastuslaitosten koordinaatoroolia varautumisessa häiriöihin ja onnettomuuksiin sekä niiden hoitamisessa. Liikenneonnettomuuksiin vaikuttaakseen esitetään tarpeelliseksi laajentaa automaattista liikennevalvontaa myös taajamiin sekä yleisemmin poliisin roolin merkitystä liikenneturvallisuudelle korostetaan. Selonteon ratkaisuja onnettomuuksien ehkäisyyn ei voida pitää erityisen kunnianhimoisina, kuten ei vuoden 2017 strategiakaan osalta. Strategiassa tosin esitetään resurssilisäyksiä viranomaisten tarvitsemiin kalusto- ja järjestelmähankkeisiin suuronnettomuustilanteita varten sekä nostetaan esille yleisesti varautumisen merkitystä häiriö- ja onnettomuustilanteita ajatellen ja tarpeita kehittää laaja-alaisesti varautumisen toimintamalleja, jotka koskevat eri viranomaisia, mutta myös yksityistä sektoria.

Onnettomuuksien ja tapaturmien painoarvo sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa on selvästi vähentynyt, joka on erityisen silmiinpistävää siitä syystä, että ohjelmissa onnettomuuksia ja tapaturmia käsitellään hyvinkin laajasti ja monipuolisesti, osin jopa tarpeettoman yksityiskohtaisesti. Syiden pohtiminen siihen, miksi näin on tapahtunut, ei ole aivan yksinkertaista, sillä kuuluhan Sisäministeriön hallinnonalaan pelastustoiminta, meripelastus ja hätäkeskustoiminta, jotka liittyvät keskeisesti onnettomuuksien ja tapaturmien hoitamiseen. Kuitenkaan näille turvallisuusviranomaisille ei aseteta vastaavia odotuksia tapaturmien ja onnettomuuksien estämiseksi, kuin poliisin toiminnalle, jolla esitetään olevan rikoksia ja onnettomuuksia vähentävää

vaikutusta. Tämä taas vaikuttaa liittyvän siihen, että onnettomuuksissa ja tapaturmissa on kyse 'pehmeästä' turvallisuudesta ja tahattomista tapahtumista, kun taas rikoksissa enemmän 'kovasta' turvallisuudesta ja tarkoituksellisesta toiminnasta, jota voidaan myös pyrkiä aktiivisesti estämään. Samasta 'pehmeän' ja 'kovan' turvallisuuden jaottelusta johtuneen myös se, että tahattomaan toimintaan ei liity vastaavia poliittisia intohimoja ja moraalista paheksuntaa, kuin tahalliseen ja tarkoitukselliseen toimintaan, jonka vuoksi sisäisen turvallisuuden muututtua poliittisemmaksi, kohdistuu poliittiset intohimot todennäköisemmin 'kovan' turvallisuuden uhkiin. Lisäksi ohjelmissa keskeisenä teemana on onnettomuuksien ja tapaturmien ehkäisytyö, minkä keskeisimmät toimijat ovat muualla kuin Sisäministeriön hallinnonalalla, eikä sen vuoksi ole ehkä katsottu tarpeelliseksi käsitellä aihetta sisäisen turvallisuuden selonteossa ja strategiassa kuin suppeasti siltä osin, kun onnettomuudet koskee Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisia.

Onnettomuuksissa ja tapaturmissa uhkan viitekohteet vaihtelevat erityisesti onnettomuuksien kohdalla. Tapaturmissa uhka kohdistuu yksilöihin ja heidän terveyteensä ja hyvinvointiin sekä jossakin määrin tapaturmat esitetään uhkaavan myös valtiontaloutta sekä yritysten toimintaa. Onnettomuuksissa uhkan viitekohde riippuu onnettomuustyyppistä. Esimerkiksi suuronnettomuuksissa viitekohteena ovat niin yksilöt, yhteisöt, yritykset kuin koko yhteiskunnan toiminta sekä joissakin tapauksissa uhattuna on myös ympäristön turvallisuus. Pienemmät onnettomuudet, kuten liikenneonnettomuudet ovat ensisijaisesti yksilöitä uhkaavia, joista välillisesti voi aiheutua seurauksia myös julkiselle taloudelle ja vakuutusyhtiöille. Sikäli kun selonteossa ja strategiassa käsiteltiin erityisesti suuronnettomuuksiin varautumista ja niiden vaikutuksia, voidaan todeta sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa painopisteen siirtyneen myös tältä osin vakavampiin ja yhteiskunnan toimintaan kohdistuviin uhkiin.

5.6. Talousrikollisuuden kehykset

Talousrikollisuudella on merkittävä paikka uhkakuvastossa kaikissa sisäisen turvallisuuden ohjelmissa, mutta loistaa lähes täysin poissaolollaan sisäisen turvallisuuden selonteossa ja strategiassa. Harmaan talouden torjunta, joka oleellisesti liittyy talousrikollisuuteen, on kuitenkin sisällytetty myös Sipilän hallituksen ohjelmaan (VNK 2015), mutta sitä on ilmeisesti käsitelty ennemminkin vero- ja talouspoliittisena kuin sisäisen turvallisuuden kysymyksenä. Tosin selonteossa on maininta talousrikollisuuden lisääntymisestä ja strategiassa esitetään lainsäädäntöhankkeita talousrikoksiin vastaamiseksi, mutta talousrikoksia ei tämän enempää niissä käsitellä.

Talousrikosten muotoina vuoden 2004 ohjelmassa esiteetään muun muassa, liike- ja yritystoiminnassa tapahtuva vero- ja kirjanpitorikokset, rahan alkuperän häivyttäminen, lahjonta ja korruptio. Vuoden 2008 ohjelmassa esitetään samansuuntaisia talousrikosten muotoja, kuten harmaata taloutta ja talousrikoksia yritystoiminnassa etenkin rakennusallalla, osakemarkkinoiden sisäpiirikauppoja ja pimeän työvoiman hyödyntämistä. Vuoden 2012 ohjelmassa esitetään myös samansuuntaisia talousrikosten muotoja, kuten rahanpesua ja harmaata taloutta sekä elinkeinoelämän korruptiota ”hyvä veli” verkostojen muodossa. Talousrikollisuuden painoarvoa korostetaan kaikissa ohjelmissa voimakkaasti siitä aiheutuvien seurauksien kautta. Esitetään, että valtio menettää useita miljardeja euroja verotuloja, harmaa talous heikentää laillisesti toimivien yritysten kilpailukykyä ja vääristää kilpailua markkinoilla. Vuoden 2004 ohjelmassa talousrikoksien esitetään rapauttavan jopa ’yhteiskuntamoraalia’ ja ulkomaisen pimeän työvoiman käytön katsotaan mahdollisesti vähentävän kotimaisen työvoiman käyttöä.

Uhkan vakavuutta ja kytköstä muihin rikoksiin korostetaan ohjelmissa nostamalla esille järjestäytyneen rikollisuuden merkittävää roolia talousrikoksissa, jolloin talousrikokset kytketään erityisesti huumausainerikollisuuteen ja siihen liittyvään rahanpesuun. Esimerkiksi vuoden 2008 ohjelmassa esitetään, että järjestäytyneellä rikollisuudella on merkittävä rooli pimeän työvoiman välittämisessä ja käytössä yrityksissä. Vuoden 2012 ohjelmassa myös esitetään järjestäytyneen rikollisuuden tuoneen väkivallan ja sillä uhkaamisen osaksi talousrikollisuutta. Talousrikosten uhkan vakavuutta pyritään nostamaan vuoden 2004 ohjelmassa myös sillä, että talousrikollisuus kytketään, tosin melko kevyesti, terrorismin rahoittamiseen. Talousrikosten korostettu kytkeminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumausainerikollisuuteen vaikuttaa varsin harkitulta valinnalta, sillä sen avulla poliisin talousrikostorjuntaa ja -tutkintaa pystytään esittämään korostetun keskeisenä palasena harmaan talouden torjunnassa.

Talousrikosten uhkan korostamisessa on paikannettavissa kaksi keskeisintä tekijää. Ensimmäisenä ja keskeisimmältä vaikuttavana tekijänä vaikuttaisi olevan enemmänkin valtion taloudellisten intressien suojaaminen ja palveleminen, sillä harmaa talous ja siitä saamatta jäävät verot esitetään lähes ’rahantekoautomaattina’, joka on nähtävissä jokaisen ohjelman kohdalla. Talousrikollisuus ja erityisesti harmaan talouden torjunta ovatkin näkyvässä asemassa kaikissa ohjelmissa, mutta vuoden 2012 ohjelmassa sen rooli on vielä korostetummin esillä suhteessa muihin uhkiin. Tämä juontanee juurensa siihen, että vuoden 2012 ohjelma perustui pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan, jossa harmaan talouden torjunta oli asetettu yhdeksi hallituksen

”kärkihankkeista” ja siinä oli avoimesti myönnetty, että harmaan talouden torjunnalla voidaan paikata valtiontalouden alijäämäistä budjettia (ks. VNK 2011: 7). Toisena tekijänä vaikuttaisi olevan se, että vaikka veronkanto ja talouspolitiikka ei olekaan sisäministeriöön kuuluvia asioita, on Sisäministeriön hallinnonalla intressejä saada omaa roolia näkyväksi harmaan talouden torjunnassa, sillä talousrikosten tutkinta kuuluu poliisille, jonka mahdollisuuksista hoitaa talousrikostutkintaa vähäisten resurssien vuoksi ollaan selvästi huolissaan. Tätä korostetaan sillä, että talousrikollisuus on piilorikollisuutta, joka edellyttää aktiivista toimintaa rikosten paljastamiseksi ja vuoden 2004 ohjelmassa korostetaan talousrikostutkintojen lisääntymistä ja niiden venymistä. Toisaalta nostetaan esille talousrikosten siirtyneen tietoverkkoihin, erityisesti 2004 ja 2008 ohjelmissa, sekä talousrikosten esitetään muuttuneen entistä kansainvälisemmiksi, jotka osaltaan vaikeuttavat, ainakin sen hetkisillä, keinoilla uhkaan vastaamista. Talousrikollisuuden uhkan kehystäminen vaikuttaakin pyrkivän osoittamaan hienovaraisesti viranomaistoiminnan aukkoja tai toisin ilmaisten toimintakykytarpeita.

Talousrikollisuuden uhkan viitekohteena ovat erityisesti valtion ja yritysten taloudellinen turvallisuus tai intressit, joita tulisi suojata. Verratessa talousrikollisuuden uhkaa muihin rikollisuudesta aiheutuviin uhkiin, on kiinnostavaa havaita se, että talousrikosten tekijöistä ei esitetä tyypittelyjä, kuten vaikka väkivaltarikollisten esitetään olevan pääosin syrjäytyneitä ja päihteiden käyttäjiä. Ainoastaan mielikuvaa talousrikollisista ruokitaan esittämällä järjestäytyneen rikollisuuden liittyvän keskeisesti talousrikoksiin ja vuoden 2012 ohjelmassa mainitaan talousrikollisten olevan muihin rikoslajeihin verrattuna iäkkäämpiä. Se, ettei talousrikollisia pyritän luonnehtimaan samalla tavoin kuin väkivaltarikollisia syrjäytyneiksi ja päihdeongelmaisiksi, muuttuu ymmärrettävämmäksi, kun tarkastellaan ehdotettuja ratkaisuja talousrikollisuuden uhkaa vastaan. Ratkaisuna ei näytä olevan pyrkimys vaikuttaa talousrikoksia tekeviin ihmisiin tai yhteisöihin, vaan talousrikoksien tekemistä pyritään vaikeuttamaan tehostamalla lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa, lisäämällä resursseja talousrikosten selvittämiseen niin poliisille, verottajalle kuin syyttäjille, lisäämällä riskialojen valvontaa, parantamalla valmiuksia verkossa tapahtuvien talousrikosten tutkintaan sekä lisäämällä verkkovalvontaa ja tarkkailua rikosten paljastamiseksi.

Vuosien 2004, 2008 ja 2012 ohjelmissa, joissa talousrikollisuus esitetään selvästi uhkana, ei ilmene merkittäviä sisällöllisiä eroja tai muutoksia. Kiinnostavinta muutoksen kannalta on se, että talousrikollisuudella ei ollut paikkaa selonteon tai strategian uhkakuvastossa. Valistuneena

arvauksena talousrikollisuuden marginaaliseen asemaan jäämiselle selonteossa ja strategiassa voi olla se, että turvallisuusviranomaisten resurssit, toimintavalmiudet- ja valtuudet sekä yhteistyörakenteet on saatu jokseenkin tyydyttävälle tasolle. On myös mahdollista, että talousrikosten ehkäisemiseksi ja harmaan talouden torjumiseksi on nähty tarkoituksenmukaisempana panostaa muiden, kuin sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintaan. Tavallaan tällöin voitaisiin puhua jopa turvallistamisen purkamisesta, kun talousrikollisuus on siirretty pois turvallisuuspoliittisesta käsittelystä tavanomaisen poliittisen päätöksenteon piiriin. Yhtenä varsin todennäköisenä selityksenä voidaan pitää myös sitä, että selonteon laatimisen alla poliittiset paineet käsitellä maahanmuuttoa, terrorismia ja Venäjän arvaamattomia toimia, muuttivat sisäisen turvallisuuden uhkien prioriteetteja.

5.7. Hybridiuhkien kehukset

Hybridiuhkat nousivat vuoden 2016 selontekoon ja vuoden 2017 strategiaan 'kuin tyhjästä', eli ohjelmissa ei ollut minkäänlaisia viitteitä ohjelmissa. Sen vuoksi uhkan muutosta ei voida hybridiuhkien osalta tarkastella eikä tässä myöskään erityisemmin pyritä tarkastelemaan selonteon ja strategian eroja, koska ne ovat toisiinsa tiiviisti kytköksissä olevia turvallisuusasiakirjoja, vaan niissä esitettäviä hybridiuhkien kehystä tarkastellaan rinnakkain. Hybridiuhkissa ongelmana esitetään valtiolliset vaikuttamispyrkimykset, jotka kohdistuvat niin väestöön kuin valtiolliseen päätöksentekoon sekä tiedustelutoiminta niin henkilötiedusteluna kuin verkkotiedusteluna. Hybridiuhkien kohdalla puhutaan myös informaatiovaikuttamisesta, informaationsodankäynnistä ja kybersodankäynnistä.

Hybridiuhkien syynä esitetään toisen valtion, lähinnä Venäjän, pyrkimykset vaikuttaa Suomen valtion toimintaan, vaikeuttaa poliittista päätöksentekoa sekä loukata maan rajojen koskemattomuutta. Keskeisenä keinona vaikuttaa sisäisiin asioihin esitetään tietoista harhaanjohtavan tiedon, eli disinformaation, levittämistä, jota tehdään erityisesti sosiaalisessa mediassa. Informaatiovaikuttamiselle esitetään altistavan avoimen yhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet julkiseen keskusteluun, teknologian lisääntynyt käyttö, arvojen eriytyminen yhteiskunnassa sekä turvattomuuskokemukset. Keskeisenä taustasyynä esitetään olevan 'muuttunut turvallisuusympäristö', jolla hieman implisiittisesti viitataan ilmeisesti Venäjän hybridisodankäyntiin Ukrainassa, Lähi-Idän ja Pohjois-Afrikan konflikteihin, Euroopassa tapahtuneisiin terrori-iskuihin sekä nopeasti lisääntyneeseen turvapaikanhakijoiden määrään.

Huomautuksena kuitenkin se, että hybridiuhkilla viitataan erityisesti Venäjän toimiin Suomessa sekä muissa länsimaissa.

Hybridiuhkien seurauksina esitetään muun muassa sitä, että tiedustelutoiminta on lisääntynyt merkittävästi Suomessa ja Euroopassa. Toisaalta hybridiuhkien vaikutukset esitetään olevan potentiaalisesti niin vakavia, että ne on välttämätöntä saada estettyä ennalta. Hybridiuhkista esitetään seuraavan valtiollisen päätöksenteon vaikeutumista, yhteiskunnallista epävarmuutta ja epävakautta sekä valtion sisäistä ja valtioiden välisiä jännitteitä. Hybridiuhkien esitetään jopa vaarantavan avoimen internetin tulevaisuuden, koska sitä käytetään nyt vahingolliseen toimintaan. Disinformaatiolla esitetään olevan vaikutus myös ääriliikkeiden ja niiden toiminnan näkyvyydelle. Lisäksi disinformaation levittämisestä esitetään seuraavan koetun turvattomuuden lisääntymistä.

Hybridiuhkiin esitettävien ratkaisujen kohdalla korostuvat viranomaisten, erityisesti Sisäministeriön hallinnonalan, toimintavalmiuksien kehittäminen niin uhkien havaitsemiseen kuin tilanteiden hallitsemiseen liittyen. Hybridiuhkien painoarvo selonteossa ja etenkin strategiassa tulevat ilmeisiksi ratkaisuehdotuksia tarkastellessa, sillä niitä on varsin mittavasti sisältäen lainsäädäntämuutoksia -ja uudistuksia, kalustohankintoja, resurssilisäyksiä, viranomaisten yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittämistä, viranomaisten kouluttamista, kansalaisten kriisinsietokyvyn vahvistamiseen tähtääviä toimia sekä kansalaisten osaamisen kehittämistä disinformaation tunnistamiseen.

Lainsäädäntöhankkeiden osalta esitetään tarpeelliseksi selventää viranomaisten toimivaltasuhteita hybridiuhkien osalta. Myös tiedustelulainsäädännön esitetään jossakin määrin vastaavan hybridiuhkiin, joka sinänsä on ilmeistä, mutta huomionarvoista on, että ylipäänsä tiedustelulainsäädäntöä käsitellään selonteossa ja strategiassa lähinnä sivuhuomautuksina, vaikka kyseessä on ollut hyvin merkittävä lainsäädäntöhanke sisäisen turvallisuuden viranomaisten, etenkin Suojelupoliisin, kannalta, kuin myös Puolustusvoimien sotilastiedustelulle. Hybridiuhkiin liittyen esitetään tarpeelliseksi myös kehittää sisäisen turvallisuuden analyysi- ja ennakointitoimintaa, joka tukee valtioneuvoston johtamista, yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä verkostoyhteistyön tarpeita. Hybridiuhkiin vastaamiseksi katsotaan tarpeelliseksi myös kehittää hallinnonalan toimijoiden turvallisuusviestintää.

Hybridiuhkat varsin selvästi esiteetään kohdistuvan valtion ja yhteiskunnan turvallisuuteen, sekä jossakin määrin yksilöihin esimerkiksi turvattomuuskokemuksina, mutta siltäkin osin vaikuttaa

huolena olevan koetun turvattomuuden vaikutukset laajemmin yhteiskunnassa. Hybridiuhkien turvallistamisessa liikutaan jo lähellä 'olemassaolon' uhkaa, vaikka sitä ei aivan näin dramaattisesti selonteossa ja strategiassa esitetä. Hybridiuhkien nousu sisäisen turvallisuuden asialistalle näyttäytyy jälkikäteisarviossa varsin selvältä, sillä julkisessakin keskustelussa etenkin disinformaatio ja 'valeuutiset', vaalivaikuttaminen, 'Venäjän trollitehtaat', 'pienet vihreät miehet Krimillä ja Itä-Ukrainassa' ovat olleet paljon esillä. Hybridiuhkien sisällyttäminen sisäisen turvallisuuden asialistalla hyvin painokkaasti kuvastaa osaltaan ulkoisten ja sisäisten turvallisuusuhkien rajojen sumentumista sekä toisaalta Sisäministeriön aseman kohottamista kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemisessä ja torjumisessa Puolustusministeriön hallinnonalan ohella. Sinänsä erilaiset vaikuttamispyrkimykset eivät ole mikään uusi asia valtionhallinnon uhkakäsityksissä. Informaatiovaikuttaminen ja -sodankäynti on jossakin määrin huomioitu jo vuosien 1997 ja 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteosta lähtien (ks. PM 1997; 2001), eivätkä hybridiuhkat ole muutoinkaan mikään uusi keksintö muuten kuin käsitteellisellä tasolla. Etenkin kylmän sodan aikana valtiollinen tiedustelu-, vaikuttamis- ja propagandatoiminta olivat hyvin aktiivista, mutta kunnolla turvallisuuspolitiikassa 'jälleen herättiin' monimuotoiseen valtiollisen toimijan aiheuttamaan uhkaan Venäjän toimien myötä vuoden 2014 jälkeen. (ks. esim. Raitasalo 2019.) Hybridiuhkien korostaminen selonteossa ja strategiassa vaikuttaisi johtuvan siitä, että turvallisuusviranomaisten varautuminen tämänkaltaiseen uhkaan on ollut puutteellista erityisesti Sisäministeriön hallinnonalalla, jonka vuoksi uhkaan vastaamiseksi on esitetty hyvin runsaasti erilaisia kehittämistoimia. Hybridiuhkien korostuminen on myös oletettavasti edesauttanut tiedustelulainsäädännön läpi menemistä sekä muita Sisäministeriö hallinnonalan resurssilisäyksiä. Hybridiuhkat sisäisen turvallisuuden uhkana osaltaan korostavat Sisäministeriön roolia 'kovan' turvallisuuden ministeriönä.

5.8. Koetun turvattomuuden kehys

Vuoden 2017 strategiassa koetun turvattomuuden esitetään uhkaavan sisäistä turvallisuutta. Myös muissa turvallisuusasiakirjoissa käsitellään koettua turvattomuutta ja eri ilmiöistä aiheutuvaa pelkoa, mutta selvästi suppeammin. Koettua turvattomuutta ja pelkoja muissa turvallisuusasiakirjoissa esitetään seurauksena esimerkiksi väkivaltarikollisuudesta, terrorismista tai onnettomuuksista. Turvattomuuden tunteen heikkenemisellä tai pelkojen lisääntymisellä perustellaan enneminkin tarpeita vaikuttaa tai varautua haitallisiin ilmiöihin, jotka turvattomuutta aiheuttavat eikä niinkään itsearvoisesti tarkoitus ole vaikuttaa koetun turvattomuuden tai pelkojen

lieventämiseen. Strategiassakin kyllä määritetään ongelmaksi nimenomaan rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista, kansallisista tai kansainvälisistä ilmiöistä aiheutuvat pelot ja turvattomuuden kokemukset, eli käytännössä painotetaan sisäisen turvallisuuden määritelmään sisältyvää turvallisuuden subjektiivista ulottuvuutta. Muista turvallisuusasiakirjoista poiketen, strategiassa käsitellään laajemmin koetun turvattomuuden uhkan syitä, seurauksia sekä esitetään ratkaisuja koetun turvattomuuden parantamiseksi.

Koettuun turvattomuuteen esitetään vaikuttavan vääristelevän tai väärän tiedon levittämisen sekä laajemmat turvallisuustilanteessa ja yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset, joista aiheutuu epävarmuutta ihmisten elämään. Lisäksi verkottuneen maailman esitetään tarjoavan mahdollisuuksia kokea turvattomuutta muualla tapahtuvista kriiseistä, onnettomuuksista ja laajoista väkivallanteoista. Terroristien ja informaatiovaikuttamista harjoittavien toimijoiden esitetään tietoisesti hyödyntävän omiin tarkoituksiinsa turvattomuuden kokemuksia. Sen sijaan koetun turvattomuuden seurauksia käsitellään varsin varovaisesti, lähinnä vetoamalla siihen, että turvallisuuden tunne on heikentynyt viime vuosina. Kuitenkin koettu turvattomuus kytkeytyy hybridiuhkiin informaatiovaikuttamisen kautta sekä terrorismin uhkaan, joidenka seurauksena koetun turvattomuuden on esitetty kasvaneen. Tämän vuoksi osin terrorismista ja hybridiuhkista aiheutuneet seuraukset, kuten yhteiskunnallisen vastakkainasettelun ja epävarmuuden lisääntyminen voidaan katsoa liittyvän myös koetun turvattomuuden seurauksiin. Koetun turvattomuuden uhkaan esitetään ratkaisuihin viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä disinformaation kielteisten vaikutusten lieventämiseksi, viranomaisten strategisen viestinnän kehittämistä sekä esitetään laadittavaksi toimintaohjelma kansalaisten kriisinsietokyvyn parantamiseksi. Myös perusopetukseen katsottiin tarpeelliseksi sisällyttää monilukutaidon opetusta.

Koetun turvattomuuden uhkan osalta viitekohde on hieman epämääräisesti esitetty, sillä aiemmissa ohjelmissa viitattiin eri ilmiöiden aiheuttaman pelon tai turvattomuuskokemusten heikentävän ihmisten hyvinvointia tai rajoittavan elinympäristöä, strategiassa ei suoraan tuotu esille vastaavaa. Tämän vuoksi koetun turvattomuuden uhka näyttäytyykin enemmän uhkana valtion ja yhteiskunnan häiriöttömälle toiminnalle, jota varten viranomaisten tulee pyrkiä mukauttamaan toimintaansa ja välttääkseen turvattomuuden tunteiden vahvistamista, viranomaisten tulee kehittää viestintää. Lisäksi kansalaisten valmiuksia käsitellä aiheita, jotka herättävät turvattomuuden tunteita, tulee pyrkiä heittämään.

Koetun turvattomuuden esiin nostaminen sisäisen turvallisuuden asialistalle on strategiassa ilmeisellä tavalla nostettu terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan sekä hybridiuhkien keskeisyyden vuoksi. Terrorismiin kuuluu oleellisesti juuri pelon aiheuttaminen, joka on esimerkiksi rikoslaissa (1889/29) määritelty yhdeksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tunnusmerkiksi. Hybridiuhkiin sisältyvä disinformaation levittäminen taas voi toimia erilaisia pelkoja ja turvattomuuden tunteita vahvistavasti. Toisaalta koettuun turvattomuuteen huomion kohdistaminen strategiassa voidaan myös nähdä eräänlaisena uhkapuheen 'jarruna'. Tällä tarkoitetaan tässä sitä, että on haluttu löytää keinoja puuttua yhteiskunnassa nousseeseen eräänlaiseen 'pelonlietsonnan kierteseen', jota on käyty maahanmuuton, hybridiuhkien ja terrorismin ympärillä. Mikäli asia ymmärrettäisiin tällä tavoin, voidaan siinä tulkita olevan kyse jonkinlaisesta turvallistamisen purkamiseen tai ainakin lieventämiseen tähtäävästä toimesta. Ilmeisenä syynä kuitenkin on se, että selontekoa ja strategiaa valmistellessa on 'ylitulkittu' yhden yksittäisen kyselyaineiston tuloksia, johon selonteossa viitataan (SM 2016: 14; ks. myös. MTS 2015), koetun turvattomuuden heikkenemisestä ja sama johtopäätös on 'kopioitu' myös strategiaan. Strategiassa on sitten katsottu tarpeelliseksi esittää ratkaisuja koetun turvattomuuden vähentämiseksi varsin laajasti poikkihallinnollisesti. Tämä osaltaan myös havainnollistaa selonteon ja strategian sisällöllistä eroa, sillä selonteossa keskityttiin selvemmin Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten ja aivan erityisesti poliisin ja suojelupoliisin rooliin uhkiin vastaamisessa, mutta strategiassa toimijoina nähdään laajemmin eri hallinnonalojen viranomaiset sekä muita sidosryhmiä keskeisinä toimijoina.

5.9. Seksuaalirikollisuuden kehys

Seksuaalirikollisuuden uhka korostuu selkeästi vain vuoden 2012 ohjelmassa, jossa ongelmaksi määriteltiin lapsiin ja nuoriin kohdistuva seksuaalinen häirintä ja netissä tapahtuva 'grooming' ilmiö, eli prosessi, jossa lapsi saadaan houkuteltua seksuaalisesti hyväksikäytettäväksi. Ongelmaa korostetaan sillä, että poliisin tietoon tulleet seksuaalirikokset ovat lisääntyneet. Seksuaalirikollisuutta käsitellään myös muissa turvallisuusasiakirjoissa, mutta sen enempää esittämättä seksuaalirikollisuutta itsessään uhkana. Vuoden 2008 ohjelman voidaan nähdä alustaneen uhkan nousemista keskeisempään rooliin vuoden 2012 ohjelmassa, sillä vuoden 2008 ohjelmassa seksuaalirikollisuutta tarkastellaan lähes yksinomaan lasten houkuttelemisen seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa kriminalisoivan lain ja sen toimeenpanon näkökulmasta. Vuoden 2008 ohjelmassa ei voida katsoa kuitenkaan olleen kyse varsinaisesti

turvallistamispyrkimyksistä, sillä uhkaa ei erityisemmin perustella tai sen seurauksia ei käsitellä. Vuoden 2004 ohjelmassa seksuaalirikosten käsittely rajoittui yksittäisiin mainintoihin uusintarikollisuutta käsiteltäessä sekä siinä nostetaan esille ulkomaalaistaustaisten ylliedustus raiskausrikoksissa. Uusintarikollisuuden osalta todetaan seksuaalirikollisten rikoksenuusimisriskin olevan matalampi kuin omaisuus- ja väkivaltarikollisilla sekä toisaalta tuodaan esille tarve tehostaa seksuaalirikoksista tuomittujen toimintaohjelmia rikosseuraamusjärjestelmässä. Käytännössä vuoden 2004 ohjelmassa luodaan käsitystä siitä, että seksuaalirikolliset eivät ole rikoksenuusimisriskin kannalta kovinkaan merkittävä ryhmä sekä muodostettiin diskursiivinen yhteys seksuaalirikosten ja ulkomaalaistaustaisten välille. Samoin vuoden 2016 selonteossa muodostetaan vastaava yhteys turvapaikanhakijoiden ja seksuaalirikollisten välille sekä esitetään seksuaalirikoksissa olevan paljon piilorikollisuutta ja nostetaan esille poliisin haasteet saada selvitettyä seksuaalirikoksia. Jos vuoden 2016 selonteossa seksuaalirikoksien käsittely jää vähäiseksi, vuoden 2017 strategiassa seksuaalirikoksia ei mainita ollenkaan.

Vuoden 2012 ohjelmassa seksuaalirikoksien taustalla esitetään olevan varsin monia syitä. Erityisesti sosiaalinen media ja netissä tapahtuva yhteydenpito esitetään olevan paikkoja, jossa seksuaalista häirintää tapahtuu sekä seksuaalirikokset saavat alkunsa. Verkossa tapahtuvien seksuaalirikollisten tekijöiksi määritetään ohjelmassa 20-40 vuotiaat miehet, joilla on kerralla useita uhreja, mutta myös lapsien ja nuorien esitetään kohdistavan seksuaalista häirintää vertaisiinsa sosiaalisessa mediassa ja kouluissa. Esiin nostetaan myös ulkomaalaistaustaisten ylliedustus seksuaalirikosten tekijöinä. Keskeisimpänä syynä seksuaalirikosten uhkaan esitetään netissä tapahtuvia ja sieltä alkunsa saavia seksuaalirikoksia. Seksuaalirikosten uhkan seurauksena taas esitetään, että netissä tapahtuvien seksuaalirikosten uhriksi joutuvat useimmin noin 12-15 vuotiaat tytöt, mutta jonkin verran myös pojat. Tekojen yleisyyttä pyritään havainnollistamaan poliisin tietoon tulleiden rikosten määrällä, kuitenkin esittämättä minkäänlaisia vertailulukuja esimerkiksi rikosten määrän kehityksestä. Seksuaalirikoksista esitetään seuraavan haittoja lasten ja nuorten kehitykselle sekä mahdollisen arkaluontoisen materiaalin leviämisestä esiteetään olevan pitkäaikaisia seurauksia uhreille.

Seksuaalirikosten uhkan ratkaisuihin näkyvät poliisin tarpeet kyetä paremmin puuttumaan verkossa tapahtuvaan seksuaalirikollisuuteen ja tutkia paremmin lapsiin- ja nuoriin kohdistuvia rikoksia, tarve parantaa uhrien palveluita sekä laajemmin tietoisuuden lisääminen väestössä seksuaalirikosten tunnistamiseksi. Poliiseille esimerkiksi esitetään lisää tutkintakeinoja lasten seksuaalisen hyväksikäytön estämiseksi ja selvittämiseksi televalvonnan ja verkossa tehtävän peitetöiminnan

avulla, mutta myös nuoria tavoittavaa nettipoliisityötä esitetään lisättäväksi. Lisäksi nuorille esitetään tarpeelliseksi tuottaa tietoa ja kohdistaa viestintää seksuaalisesta häirinnästä. Myöskään moniammatillista lähestymistapaa ei unohdeta, vaan sitä esitetään tarpeelliseksi kehittää erityisesti verkossa tapahtuvassa viranomaisten toiminnassa.

Seksuaalirikosten uhkan osalta viitekohteena selvimmin esitetään lapset ja nuoret, eli käytännössä yksilöt, joita tulee suojata miesten ja usein myös ulkomaalaistaustaisten tekemiltä rikoksilta. Ilmeisellä tavalla seksuaalirikosten uhkan esittämisessä näkyvät tarpeet saada poliisille etenkin verkossa tapahtuvaan ennalta estävään toimintaan lisäresursseja sekä rikostutkintaan lisäresursseja että -toimivaltuuksia. Ohjelmille yleisemminkin ominaiseen tapaan uhkien ratkaisuisissa on havaittavissa myös jossain määrin moniammatillisuus, eli turvallisuusviranomaiset eivät ole ainoita toimijoita uhkaan vaikuttamisessa. Silmiinpistävää seksuaalirikosten osalta on erityisesti se, että kaikissa turvallisuusasiakirjoissa vuoden 2017 strategiaa lukuun ottamatta tuodaan esille ulkomaalaistaustaisten ylliedustus seksuaalirikoksissa, mutta asiaan ei muutoin kiinnitetä huomiota. Tällaisesta esitystavasta herää kysymys siitä, pyritäänkö tällä eräänlaisella ulkomaalaistaustaisiin kohdistetulla moraalisella paheksunnalla ajamaan muita päämääriä, esimerkiksi maahanmuuttopolitiikassa? Vai onko kyse siitä, että asia tulee mainita mainitsemisen vuoksi, ettei poliittisesti tunteita nostattavasta rikosilmiöstä kukaan pysty sanomaan, ettei ulkomaalaisten ylliedustusta ole mitenkään huomioitu? Sinänsä kysehän ei ole vääristelevästä tiedosta (kts. esim. SVT 2019), mutta ottaen huomioon, ettei esitettyyn ongelmaan esitetä kohdennettuja kehitys- tai ratkaisuehdotuksia, mutta silti säännönmukaisesti luodaan diskursiivinen yhteys ulkomaalaistaustaisten henkilöiden ja seksuaalirikosten tekemisen välille. Kokonaisuudessaan kuitenkin seksuaalirikosten turvallistaminen turvallisuusasiakirjojen valossa näyttäytyy maltillisena, vaikka seksuaalirikoksiin liittyvään keskusteluun ja rangaistuspolitiikkaan usein liittyy merkittäviäkin poliittisia intohimoja.

5.10. Tartuntatautien kehys

Tartuntataudit olivat vuoden 2004 ohjelmassa yksi uhkakehyksistä, jonka painoarvo uhkakuvastossa ei ole kovinkaan merkittävä, mutta ei täysin yhdentekeväkään. Kiinnostavana se kuitenkin esiintyy, ei vähiten kirjoittamishetkellä keväällä 2020 vallitsevan Koronavirus (COVID-19)-pandemian vuoksi, mutta myös sen takia, ettei tartuntataudeista ollut muissa turvallisuusasiakirjoissa kuin yksi ainoa maininta vuoden 2016 selonteossa. Siinä tarttuvien tautien mainittiin olevan yksi keskeinen sisäisen

turvallisuuden uhka muiden joukossa, mutta asiaa ei muutoin käsitelty selonteossa eikä myöskään selonteon 'jatkeessa' eli vuoden 2017 strategiassa.

Vuoden 2004 ohjelmassa määritettynä ongelmana on tartuntatautiepidemiat, HIV- ja muut huumausaineiden käyttöön kytkeytyvät tartuntataudit sekä kasvi- ja eläintaudit. Huumausaineiden käytön lisääntyminen, likaiset huumausaineiden käytön injektiovälineet nähdään olevan syynä muun muassa HIV:hen ja muihin huumausaineiden käyttöön liittyviin tartuntatauteihin, kuten hepatiitteihin. Myös prostituution esitetään vaikuttavan HIV:n ja hepatiitin leviämiseen. Tartuntatautiepidemioihin sekä eläin- ja kasvitauteihin taas esitetään vaikuttavan globalisaation myötä lisääntynyt ihmisten ja tavaroiden liikkuvuus, mitä edistää osaltaan teknologian kehittyminen. Lisäksi tartuntatautien leviämiseksi mahdollisena syynä esitetään bioterrorismia. Tartuntatautien seurauksia esitetään ohjelmassa lähinnä tartuntatautiepidemioiden osalta. Tartuntatautiepidemioista esitetään seuraavan potentiaalisesti paljon sairastuneita, joka haastaa terveydenhuoltojärjestelmää ja toisaalta taudin leviämisen ehkäiseminen taas edellyttää muun muassa rajoitustoimia, joilla voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Tartuntatautien uhkan ratkaisussa määritellään vastuualueita viranomaisten kesken. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä ja rajavalvonnalla esitetään olevan paikkansa tartuntatautien torjuntatyössä ja toisaalta vastuu torjuntatyöstä kokonaisuudessaan esitetään kuuluvan sosiaali- ja terveysviranomaisille. Tarpeellisena ratkaisukeinona esitetään myös kansainvälisten organisaatioiden, kuten EU:n, WHO:n (Maailman terveysjärjestö – World Health Organization) ja OIE:n (Maailman eläintautijärjestö - World Organisation for Animal Health), puitteissa tehtävää yhteistyötä. Lisäksi esitetään infektioepidemiologian keskuksen muuttamista ympärivuorokautiseksi sekä jaetaan vastuita eri viranomaisille, jotka valmisteltavat kehittämissuunnitelmat tartuntatautien ennaltaehkäisy- ja torjuntakyvyn vahvistamiseksi. Huumausaineiden käyttöön liittyviin tartuntatauteihin esitetään ratkaisuksi vain huumeiden käytön estämistä julkisissa tiloissa.

Tartuntatautien uhkan esittämiselle sisäisen turvallisuuden uhkana juuri vuoden 2004 ohjelmassa on useampikin mahdollisia selityksiä. HIV/AIDS:in leviämisestä oltiin vielä 2000-luvun alussa huolissaan, sillä AIDS:iin liittyvät kuolemat olivat jatkaneet tasaista kasvua globaalisti aina vuoteen 2002 saakka, kunnes kuolemien määrä saatiin laskuun vuodesta 2005 lähtien, muun muassa lääkehoitojen parannuttua ja muiden ehkäisykeinojen tehostuttua (UNAIDS 2019). Lisäksi Kiinassa erityisesti vaikuttanut, mutta myös muualle maailmalle levinnyt SARS-epidemia vuosina 2002-2004

nosti esille tartuntatautipandemian uhkan, jolla oli myös Suomeen taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi lentoliikenteen kysynnän kautta, vaikka Suomessa ei yhtään tapausta ollutkaan (ks. esim. Ruutu ym. 2004, Finnair 2003). Myös bioterrorismi oli noussut länsimaissa huolenaiheeksi 9/11 terrori-iskun jälkimainingeissa Yhdysvalloissa lähettyjen pernaruttobakteeria sisältävien 'jauhekirjeiden' myötä, joita 'pilailumielessä' Suomessakin oli lähetelty ilman vaaraa aiheuttavia ainesosia (ks. esim. MTV 2001, TS 2015). Tartuntatautien uhkan nostaminen yhdeksi uhkakuvaksi vuoden 2004 ohjelmassa näyttäytyy historiallista taustaa vasten varsin luontevalta.

Tartuntatautien uhkan viitekohteena on ollut käytännössä koko väestö ja sen terveys, yhteiskunta ja sen säilyminen toimintakykyisenä, sekä kansantalous ja sen kestävyys. Uhkan potentiaalisesti laaja-alaisista haitallisista vaikutuksista huolimatta, tartuntataudeilla ei ollut erityisen merkittävää painoarvoa vuoden 2004 ohjelmassa ja ratkaisuehdotuksiakin voidaan pitää varsin maltillisina painottuen vastualueiden määrittelyyn ja yhteistyön kehittämiseen eri viranomaisten välillä, mutta myös joitakin varsin rajattuja lisäresurssiehdotuksia esitetään.

Syyt miksi tartuntatauteja ei muissa Sisäministeriön turvallisuusasiakirjoissa käsitelty liittynevät siihen, että Sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset ovat jossakin määrin 'sivuroolissa' tartuntatauteihin varautumisessa ja niiden ehkäisemisessä, sillä Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala on keskeisin toimija tartuntatautiasioissa. Toisaalta tartuntatautien pois jättämiselle uhkakuvastosta on todennäköisesti syynä myös se, että tartuntatautien uhkaa on käsitelty myös muissa valtionhallinnon turvallisuusasiakirjoissa, erityisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioissa (PM 2003; 2006), sekä yhteiskunnan turvallisuusstrategioissa (PM 2010, Turvallisuuskomitea 2017). Tässä valossa tartuntatautien uhkan sisällyttäminen vuoden 2004 ohjelmaan näyttäytyy lähinnä siltä, että Sisäministeriössä pyrittiin kytkemään ensimmäisessä Sisäministeriön ohjelmassa mahdollisimman laajasti uhkakuvia muihin turvallisuusasiakirjoihin, erityisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon ja sen toimeksiantona laaditun yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian uhkakuviin (vrt. Limnell 2009: 282). On varsin kiinnostava nähdä COVID-19 pandemian 'pölyn laskeuduttua', pyrkiikö Sisäministeriön hallinnonala tulevaisuudessa hyödyntämään tartuntatauteja uhkakuvastossaan.

5.11. Rikollisuuden kehys

Eri rikostyyppien aiheuttamaa uhkaa on käsitelty kaikissa turvallisuusasiakirjoissa, mutta vuoden 2017 strategiassa poikettiin siten, että uhkana esitetään olevan rikollisuus yleisesti. Tosin myös

väkivaltarikoksia esitetään strategiassa ongelmallisina, joka on muissa turvallisuusasiakirjoissa näyttäytynyt 'itsenäisempänä' uhkana. Ongelmana strategiassa nähdään myös kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus ja maahanmuuttajien rikollisuus, joka korostuu strategiassa selvimmin.

Rikollisuuden uhkaa pyritään perustelemaan erityisesti sillä, että pieni joukko lähinnä syrjäytyneitä nuoria miehiä, joidenka joukko on kasvamassa, tekee suuren osan rikoksista. Myös mielenterveysongelmiin esitetään liittyvän rikollisuutta ja väkivaltaa. Merkittävimpänä tekijänä kuitenkin esitetään maahanmuuttoa ja maahanmuuttajia syynä rikollisuuden uhkaan. Maahanmuuttajien esitetään olevan yliedustettuina tietyissä rikoksissa ja erityisen alttiina rikosten tekemiselle nähdään laittomasti maassa olevat ja maasta poistamista odottavat ulkomaalaiset. Epävakaista kriisi- ja konfliktimaista suuntautuvan maahanmuuton esitetään lisäävän kansainvälisten rikollisjärjestöjen toimintaa Suomessa ja myös itse muuttoliikkeeseen esitetään kytkeytyvän erilaista rikollisuutta. Strategiassa myös yhdistetään rajat ylittävä rikollisuus terroristijärjestöjen- ja verkostojen toimintaan. Lisäksi lisääntyneen maahanmuuton seurauksena maahanmuuttajiin kohdistetuista rikoksista on tullut merkittävä uhka.

Rikollisuuden uhkan seurauksina esitetään aiheutuvan erityisesti pelkoa ja turvattomuuden kokemuksia. Toisaalta todetaan etenkin väkivaltarikosten uhriksi joutumisen keskittyvän vain hyvin pienelle väestöosalle, jotka useimmiten ovat syrjäytyneitä, ja siten, että rikosten tekijät ovat myös jossakin vaiheessa elämää tai tietyissä tilanteissa usein itsekkin uhreja. Maahanmuuttoon liittyvän rikollisuuden seurausten osalta lähinnä keskitytään ulkomaalaistaustaisten uhriksi joutumiseen. Esitetään, että laittomasti maassa oleskelevat ja maasta poistamista odottavat ovat haavoittuvassa asemassa myös uhriksi joutumisen kannalta, sekä toisaalta maahanmuuttajiin kohdistuvat rikokset kohdistuvat laajempaan joukkoon, jotka ovat jollakin tavoin valtaväestöstä poikkeavia. Maahanmuuttajien rikollisuuden esitetään vaikuttavan myös heidän kotoutumiseensa.

Strategian ratkaisuihin maahanmuuttoon kytkeytyvää rikollisuutta esitetään ehkäistävän panostamalla maahanmuuttajien kotouttamiseen, lainsäädäntöhankkeilla laittomaan maahantuloon varautumiseksi ja vastaamiseksi sekä siirretään vastuuta myös EU:n suuntaan maahanmuuttotilanteen hoitamiseksi. Mielenterveysongelmiin kytkeytyvän väkivalta- ja muun rikollisuuden ehkäisemiseksi esitetään periaatteellisesti hyvin merkittävää lainsäädäntömuutosta liittyen turvallisuusviranomaisten, lähinnä poliisin, tiedonsaantiin terveydenhuollosta. Asia kuitenkin esitetään varsin varovaiseen sävyyn eikä strategiassa suoraan viitata potilastietojen käyttöön, vaikka sitä tosiasiallisesti tarkoitetaankin. Asian luonnetta selventää kuitenkin tarkemmin

strategiaa koskeva eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto (HaVL 22/2017) sekä strategian julkaisemisen jälkimainingeissa noussut julkinen keskustelu, jossa terveydenhuollon asiantuntijat varsin voimakkaasti asettuivat vastustamaan pyrkimystä avata potilastietoja poliisien käyttöön (ks. esim. HS 2018c). Edellisen kerran vastaavaa esitettiin vuoden 2004 ohjelmassa, jossa esitettiin parannettavan viranomaisen, myös sosiaali- ja terveydenhuollon, tietojen vaihtoa ja tiedonsaantia väkivaltarikollisuuden ehkäisemiseksi. Lisäksi strategiassa esitetään järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja talousrikoksiin vastaamiseksi lainsäädäntöhankkeita sekä verkkorikollisuuteen vastaamiseksi esitetään tehtäväksi turvallisuusviranomaisten tarvitsemia kalusto- ja järjestelmähankintoja sekä lainsäädäntöhankkeita. Näin siitä huolimatta, ettei näitä rikollisuuden osa-alueita käytännössä lainkaan käsitelty muutoin strategiassa. Rikosten ehkäisemiseksi nähtiin myös tarpeelliseksi kehittää toimintamalleja väestösuhteiden edistämiseksi paikallisyhteisöissä sekä kuntapuolella esitetään tarpeellisenä rikollisuuden ehkäisykeinona kaupunkien segregaatiokehitykseen puuttumista.

Rikollisuuden uhkaa strategiassa turvallistettaessa viitekohteena on niin yksilöt kuin väestö ja yhteiskunta laajemmin pelon ja turvattomuuden kokemusten kautta. Uhkaa ei kuitenkaan esitetä erityisen vakavana itsessään. Sen sijaan maahanmuuttajien ja maahanmuuton roolia rikollisuuden uhkan aiheuttajana korostetaan hyvin painokkaasti, mutta ratkaisuehdotukset eivät ole erityisen kohdennettuja maahanmuuttajien tai maahanmuuttoon kytkeytyvään rikollisuuteen, vaikka se jollakin tavoin erityisenä rikollisuutena strategiassa esitetään. Tämä viittaakin siihen, että maahanmuutto ja maahanmuuttajat on kytketty rikollisuuteen muista kuin kriminaalipoliittisista syistä, mahdollisesti maahanmuuttopoliittisten tai jopa puoluepoliittisten syiden vuoksi, johon esitetyt ratkaisuehdotuksetkin viittaavat. Maahanmuuton kytkeminen strategiassa rikollisuuden uhkaan, näyttäytyy varsin tietoisena valintana, sillä vuoden 2015 lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä on vaikuttanut muiltakin osin uhkakuvien rakentamiseen sekä selonteossa ja strategiassa. Vaikka rikollisuuden uhkan kehyksessä maahanmuuttajat nähdään myös rikosten uhreina, oli pääpaino selvästi heidän esittämisessään potentiaalisina rikollisina, jonka lisäksi maahanmuuttoon kytkeytyvä rikollisuus liitetään vielä terrorismin uhkaankin. Tämä osaltaan ilmentää sitä vuoden 2016 selonteon ja vuoden 2017 strategian laajempaa suuntausta, jossa uhkia merkittävästi selitetään maahanmuutolla. Maahanmuutolla on mahdollisesti oletettu olevan korostetutusti painoarvoa ja selitysvoimaa, kun kyseisenä 'aikakautena' on haettu hyväksyntää eri uhkiin vastaamiselle ja uusien turvallisuusviranomaisille, etenkin suojelupoliisille ja poliisille, suunnattujen

toimintavalmiuksien kehittämiseksi ja resurssien lisäämiselle. Maahanmuutto-selitysmallien lisäksi kuitenkin syrjäytymisen esitetään olevan myös rikollisuuden uhan taustalla, mutta myös usein itse uhreina. Syrjäytyminen ja sen ehkäisy vaikuttaakin olevan myös vuoden 2017 strategiassa se tekijä, joka yhdistää eri viranomaiset, hallinnonalat ja muut toimijat yhteistyöhön ehkäistäkseen syrjäytymistä ja samalla rikollisuutta. Vaikka rikollisuuden uhkaan vastaamisessa on huomioitu useita toimijoita, niin eri ministeriöt, keskeiset valtionhallinnon virastot ja laitokset sekä kunnat ja järjestöt, vaikuttaa ratkaisut olevan rakennettu erityisesti Sisäministeriön hallinnonalan tarpeita palveleviksi.

5.12. Laittoman maahanmuuton kehys

Laittoman maahanmuuton esitetään vuoden 2004 ohjelmassa ja vuoden 2016 selonteossa olevan itsessään uhka. Vuoden 2008 ohjelmassa laitonta maahanmuuttoa sivutaan ilmiönä sekä jossakin määrin siihen kytkeytyvän rikollisuuden muodossa, mutta ei niinkään itsessään uhkana. Vuoden 2012 ohjelmassa laitonta maahanmuuttoa ei käsitellä lainkaan ja vuoden 2017 strategiassa yhden maininnan verran käsiteltäessä uhkia, joihin viranomaisten varautumista tulee tarkentaa. Vuoden 2004 ohjelmassa määritettynä ongelmana on laittoman maahanmuuton odotettavissa oleva lisääntyminen, turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö sekä laittomaan maahantuloon liittyvä rikollisuus. Vuoden 2016 selonteossa määritetty ongelma on osin vastaava. Uhkana esitetään turvapaikkaa hakeneiden määrän jo tapahtunut merkittävä kasvu ja tilanteen 'kriisiytyminen', laittomaan maahanmuuttoon liittyvä rikollisuus sekä laittoman maahanmuuton näkeminen kokonaisuudessaan globaalina haasteena.

Vuoden 2004 ohjelmassa laittoman maahanmuuton uhkaan esitetään vaikuttavan mahdolliset poikkeukselliset tapahtumat, jotka voivat nopeasti lisätä turvapaikanhakijoiden määrää. Lisäksi esitetään Venäjän rajavalvonnan heikentymisen ja valvonnan ennakoimattomuuden mahdollisesti lisäävän laitonta maahanmuuttoa ja helpottavan maahantuloa laittomasti. Myös Schengen-alueen laajenemisen esitetään osaltaan vaikuttavan laittomaan maahanmuuttoon ihmisten liikkumisen helpottuessa. Yhtenä laittoman maahanmuuton syynä esitetään myös turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttämistä taloudellisiin ja rikollisiin tarkoituksiin, hyödyntäen esimerkiksi perheen yhdistämisiä, 'lumeavioliittoja' ja lapsien lähettämistä hakemaan turvapaikkaa. Vuoden 2016 selonteossa laittoman maahanmuuton syinä esitetään myös ohjelmassa mainitut poikkeukselliset tapahtumat, mutta selonteossa eroteltiin tarkemmin laittomaan maahanmuuttoon vaikuttaneita konkreettisia tapahtumia. Selonteossa laittomaan maahanmuuttoon esitetään vaikuttavan kaukana

Suomesta olevat syyt, kuten Afrikan, Lähi-Idän ja Keski-Aasian sodat, niiden aiheuttama pelko tai mahdollisesti toimeentulovaikkeudet, terrorismi sekä Pohjois-Afrikan kuivuus ja elintarvikehintojen nousu, mitkä ajavat ihmisiä liikkeelle. Toisaalta myös uhkaan esitetään vaikuttavan se, että varautuminen turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun ei ole ollut riittävällä tasolla. Selvästi yhteisenä nimittäjänä molemmissa turvallisuusasiakirjoissa on se, että turvapaikanhakijat nimenomaisesti esitetään laittomina maahanmuuttajina tai maahantulijoina.

Vuoden 2004 ohjelmassa laittoman maahanmuuton seurauksia esitetään varsin suppeasti, joka osaltaan kertoo uhkan vähemmän korostetusta asemasta. Seurauksien esitetään olevan etenkin talouteen vaikuttavia, sillä turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöstä aiheutuu kuluja ja vaikeuksia viranomaisitoiminnalle. Lisäksi esitetään laittomaan maahanmuuttoon liittyvän ihmissalakuljetuksen olevan yhä enemmän järjestäytyneen rikollisuuden hallussa. Vuoden 2016 selonteossa taas uhkaa korostetaan huomattavasi enemmän seurauksien kautta, jotka kytketään laittomaan maahanmuuttoon ja turvapaikanhakijoihin liittyviin lieveilmiöihin, mutta taloudellisia seurauksia ei käytännössä käsitellä ollenkaan. Ensinnäkin laittoman maahanmuuton uhkan seuraukset esitetään turvapaikanhakijoiden rikollisuuden ja mahdollisten rikollisuuden kehityskulkujen kautta sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöiden lisääntymisen kautta, jotka ovat osittain myös turvapaikanhakijoihin ja vastaanottokeskuksiin kohdistunutta ilkivaltaa, vahingontekoja ja uhkailua. Lisäksi maahan tulleiden joukossa esitetään olevan myös sotarikollisia. Toisekseen laittoman maahantulon järjestelyiden esitetään liittyvän kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen, joka pyrkii hyötymään tilanteesta taloudellisesti ja voi aiheuttaa turvapaikanhakijoiden velkaantumista, hyväksikäytetyksi tulemista, ihmiskaupan uhriksi joutumista sekä ajaa turvapaikanhakijoita järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan. Kolmanneksi laittoman maahanmuuton lisääntymisen ja siihen tehtyjen taloudellisten panostusten esitetään vaikuttaneen kielteisen ilmapiirin ja vastakkainasettelun voimistumiseen yhteiskunnassa, joka taas osaltaan on heikentänyt turvallisuuden tunnetta. Neljänneksi laittoman maahantulon esitetään vaarantavan jopa Euroopan Unionin (EU) perusrakenteita ja -mekanismeja, eli potentiaalisesti laittoman maahanmuuton esitetään vaikuttavan merkittäväällä tavalla EU:n toimintaan ja rakenteisiin, eli jopa EU:n olemassa oloon nykymuodossaan. Selonteossa laittoman maahanmuuton uhkan seurausten esittämisen voidaan katsoa olevan varsin yksityiskohtaista ja moninaista sekä hyvin selvästi siinä tuodaan esille laittoman maahanmuuton seurausten olevan hyvin merkittäviä.

Ratkaisuehdotuksissa vuoden 2004 ohjelmassa keskitytään erityisesti rajavartiolaitoksen toimintavalmiuksiin rajavalvonnalla estää laitonta maahanmuuttoa, joka edellyttää lisäresursseja. Lisäksi rajavartiolaitokselle esitetään toimivaltuuksien lisäämistä laittoman maahantulon torjumiseksi ja ulkomaalaisvalvontaan. Myös rajatarkastusien valvontatekniikan lisäresursseja perustellaan osaltaan laittoman maahantulon estämisellä. Laittoman maahanmuuton ja siihen kytkeytyvän rikollisuuden torjunta kytketään ohjelmassa myös poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten, eli PTR-viranomaisten, sekä syyttäjälaitoksen yhteistyön tiivistämiseen. Vastaavaa yhteistyömallia esitetään edistettäväksi Venäjällä, Baltian maissa ja Pohjoismaissa. Esitetyillä toimenpiteillä pyritään estämään tai ainakin vaikeuttamaan laitonta maahanmuuttoa sekä paljastamaan laittomaan maahanmuuttoon kytkeytyvää rikollisuutta. Rajavalvonnan ja PTR-yhteistyön lisäksi esitetään toimenpiteitä, joilla nopeutetaan turvapaikkahakemusten käsittelyä ja estetään väärinkäytöksiä turvapaikanhakumenettelyssä.

Selonteossa esitetyt ratkaisut laittoman maahanmuuton uhkaan ovat vähemmän yksityiskohtaisia ja jättäen epäselväksi tarpeet lisäresursseille tai toimivaltuuksille. Selonteossa esitetään tarve parantaa Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten suorituskykyä laittoman maahantulon ja turvapaikkatilanteen hallintaan, esittämättä kuitenkaan tarkempia keinoja. Toisaalta poliisitoiminnan eri osa-alueilla esitetään olevan paikkansa laittomaan maahantuloon kytkeytyvän rikollisuuden ennalta ehkäisemisessä ja rikosten vaikutusten rajaamisessa. Lisäksi siviilikriisinhallinnan keinoin esitetään vaikutettavan laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaissa, jossa tehdään ihmissalakuljetuksen vastaista työtä sekä tuetaan näiden maiden kykyä ehkäistä ja hallita ongelmiaan. Selonteossa myös esitetään EU:n yhteisen muuttoliikepolitiikan olevan keskeinen, ellei keskeisin, tekijä, jolla voidaan vaikuttaa laaja-alaisesti laittomaan maahanmuuttoon niin Euroopassa kuin Euroopan ulkopuolella.

Siinä missä vuoden 2004 ohjelmassa uhkan viitekohteena vaikutti olevan lähinnä kansantalous, on vuoden 2016 selonteossa viitekohteena selvemmin yhteiskunta ja yhteisöt, jopa valtio ja koko EU. Selonteossa laittoman maahanmuuton uhka on uhkana siis nimenomaan maan sisäiselle turvallisuudelle laajassa mielessä. Toisaalta yhteiskunnallinen kontekstikin on ollut varsin erilainen vuoden 2004 ohjelman ja vuoden 2016 selonteon valmistelua edeltävänä ajanjaksona. Selonteon valmistelun alla turvapaikanhakijoiden määrä oli ennätyksellisellä tasolla. Vuonna 2015 Suomesta oli hakenut turvapaikkaa 32 476 henkilöä, joista suurin osa oli kotoisin Irakista ja Afganistanista, mutta jo vuonna 2016 uusien turvapaikanhakijoiden määrä oli laskenut lähemmäs 'normaalitasoa'

(ks. Migri 2015; 2016). Puolestaan vuoden 2004 ohjelmaa edeltävänä ajanjaksona turvapaikanhakijoiden määrä on ollut noin 3000 henkilön luokkaa vuosittain ja suurin osa turvapaikanhakijoista on tullut Balkanin ja Itä-Euroopan maista sekä Venäjältä (ks. Migri 2001; 2002; 2003; 2004; 2006). Laittoman maahanmuuton uhkan kehystämiseen on varsin selvällä tavalla vaikuttanut se, että vuoden 2004 ohjelmassa on oltu varsin vakaana pysyneessä tilanteessa, kuitenkin pitäen mahdollisena nopeitakin muutoksia turvapaikanhakijoiden määrissä poikkeuksellisten tapahtumien seurauksena, kun taas vuoden 2016 selonteossa oli selvemmin 'kriisi päällä', joka hallitsikin lähes kaikkea sisäisen turvallisuuden uhkakuvien määrittelyä. Ohjelmassa olikin mahdollista panostaa enemmän varautumiseen ja toimintakyvyn kehittämiseen, kun taas selonteossa tulevaan varautumiselle ei vaikuttanut olevan aikaa, vaan ratkaisut keskittyivät käsillä olevan tilanteen hallintaan. Ohjelman ansioksi voi laskea, että siinä esitetyt uhkan syyt, kuten poikkeuksellisten tapahtumien sysäämä turvapaikanhakijoiden määrän kasvu, Schengen-alueen mahdollistama vaivaton liikkuminen alueella ja jossakin määrin Venäjän rajavalvonnan ennakoimaton kehitys 'ennustettiin oikein' ja uhka realisoitui vuosien 2015-2016 turvapaikanhakijatilanteen kohdalla.

Kiinnostava kysymys selvitettäväksi olisi se, miksi laittoman maahanmuuton uhka ei noussut muissa turvallisuusasiakirjoissa esille. Vastauksen löytäminen ei tähän ole mitenkään yksinkertaista, mutta valistuneena arvauksena, siihen on todennäköisesti vaikuttanut se, ettei maahanmuuton teemat olleet niin pinnalla varsin tasaisena pysyneen turvapaikanhakijatilanteen vuoksi sekä siksi, että poliittiset painotukset hallituksessa ovat olleet sellaisia, ettei maahanmuuttoa ja turvapaikanhakijoita ole mahdollisesti katsottu tarkoituksenmukaiseksi tarkastella sisäisen turvallisuuden uhkana. Sen sijaan selonteossa laittoman maahanmuuton uhkaa sisäiselle turvallisuudelle ei ole piiloteltu. Selonteossa laittoman maahanmuuton uhkan esittämiseen liittyy myös varsin paradoksaalisia piirteitä. Toisaalta turvapaikanhakijat esitetään laittomasti maahan tulevina, joka vaikuttaa olevan ennemminkin jonkinlaista moraalista paheksuntaa, vaikka oikeudelle hakea turvapaikkaa on vahva lainsäädännöllinen perusta (ks. Migri 2020). Turvapaikanhakumenettelyyn onkin tavallaan sisäänrakennettuna se, että maahan, josta turvapaikkaa haetaan, on lähes väistämättä saavuttava 'laittomasti' hyödyntäen ihmissalakuljettajia. Näin siksi, että lailliset reitit saapua Schengen-alueelle ovat vähissä, koska lailliseen maahantuloon kolmansista maista edellytetään virallisia matkustusasiakirjoja, kuten passia, sekä viisumia (ks. esim. UM 2020), joidenka saaminen epävakaisissa valtioissa, konfliktialueilla

ja mahdollisesti valtion vainoamana on käytännössä mahdotonta. Käytännössä siis turvapaikanhakija on rakenteellisten järjestelyiden vuoksi lähes väistämättä laitton maahanmuuttaja. Tosin tämä ongelma koskee koko EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa, jonka vuoksi selonteossa mainittu tarve ratkaista tilanne EU:ssa yhteisesti on varmasti tarkoituksenmukaista.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman keskeisin tarkoitus on ollut lisätä ymmärrystä sisäisen turvallisuuden uhkakuvapolitiikasta tarkastelemalla Sisäministeriön turvallisuusasiakirjoissa esitettyjä uhkakuvia turvallistamisen teoriaan pohjaavan kehysanalyysin avulla. Tarkastelua ei rajattu pelkästään keskeisimpiin ja ilmeisimpiin uhkakuviin, vaan tutkielmassa haluttiin tarkastella kaikkia sellaisia paikannettavissa olevia uhkakuvia, joihin myös esitettiin toimenpiteitä uhkaan vastaamiseksi. Tämän luvun tarkoituksena on nyt esittää tutkielman johtopäätöksiä aineiston analyysin pohjalta ja samalla vastata tutkimuskysymyksiin. Kuhunkin tutkimuskysymykseen vastataan omissa alaluvuissaan, vaikka joiltakin osin voi ilmetä päällekkäisyyttä tutkimuskysymyksen käsittelyn osalta. Ensimmäisessä alaluvussa käsitellään sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa esitettyjä uhkia. Toisessa alaluvussa käsitellään uhkien muutosta asiakirjojen valossa vuosina 2004-2017. Kolmannessa alaluvussa tarkastellaan uhkien perusteluja, ja neljännessä alaluvussa vielä esitettyjä ratkaisuja ja toimenpiteitä uhkiin. Viidennessä alaluvussa esitellään tämän tutkielmanteon aikana heränneitä jatkotutkimuksen tarpeita.

6.1. Millaisia uhkia esitetään?

Tämän tutkielman johtopäätöksenä voidaan todeta, että sisäisen turvallisuuden uhkien eräänlaisen 'rungon' muodostavat eri rikollisuuden muodot: omaisuus-, väkivalta- ja huumausainerikollisuus sekä vähemmässä määrin talous- ja seksuaalirikollisuus. Keskeisin rikollisuuden uhkista on väkivaltarikollisuus. Lisäksi terrorismi ja ääriliikkeiden väkivalta sekä onnettomuudet ja osin tapaturmat ovat keskeisiä sisäisen turvallisuuden uhkakuvaston osia. Sisäisen turvallisuuden uhkakuvastossa korostuvat selvästi sellaiset uhkat, joissa poliisi on keskeisin viranomaistoimija, kun taas pelastustoimi ja rajavartiolaitos ovat toimijoina sivuosassa uhkiin vastaamisessa.

Uhkat voidaan jaotella kahteen osaan sen perusteella, onko uhkassa kyse tarkoituksellisesta toiminnasta, eli 'kovasta turvallisuudesta', vai tahattomasta toiminnasta tai tapahtumasta, eli 'pehmeästä turvallisuudesta'. Onnettomuudet ja tapaturmat sekä tartuntataudit edustavat

uhkakuvaston 'pehmeää' puolta ja ne ovat selvästi vähemmistössä turvallisuusasiakirjoissa. Voidaankin todeta, että sisäisen turvallisuuden uhkakuvastossa korostuvat rikollisuuden, terrorismin ja hybridiuhkien kaltaiset 'kovat' uhkat, jotka ovat tarkoituksellisen toiminnan seurausta. Toisaalta osassa asiakirjoja esitettävän laittoman maahanmuuton uhkassa voidaan katsoa olevan tarkoituksellisesta toiminnasta tai ehkä paremminkin tietoisesta toiminnasta, eikä laitton maahanmuutto täysin istu jaotteluun 'pehmeästä' ja 'kovasta' turvallisuudesta. Laitton maahanmuutto kun esitetään asiakirjoissa haitallisena liittämällä siihen muita uhkia sekä korostamalla maahantulon laittomuutta. Myöskään koetun turvattomuuden uhka ei ole jaotteluun yksiselitteisesti sopiva, koska kyseessä on subjektiiviset turvallisuuskokemukset, joihin vaikuttavat monenlaiset yksilön elämään laajemmin vaikuttavat tekijät kuin erilaiset kuvitellut tai todelliset turvallisuutta uhkaavat tekijät. 'Kovan turvallisuuden', eli tarkoituksellisen toiminnan, uhkat vaikuttavat tämän jaottelun perusteella saavan huomattavasti enemmän painoarvoa sisäisen turvallisuuden uhkakuvastossa, kuin 'pehmeän turvallisuuden' uhkat.

Asiakirjoissa esitettyjä uhkia voidaan jaotella myös siten, mihin viitekohteeseen uhka esitetään kohdistuvan. Esitettyjen uhkien viitekohde ei kuitenkaan ole muuttumaton vertailtaessa eri turvallisuusasiakirjoja. Lisäksi eri uhkat voidaan esittää kohdistuvan useisiin eri viitekohteisiin. Merkittävien uhkien kohde ovat yksilöt ja yhteisöt, joihin eri rikollisuuden muotojen uhka ensisijaisesti esitetään kohdistuvan. Myös koettu turvattomuus on esitetty yksilöihin ja yhteisöihin kohdistuvana uhkana. Lisäksi onnettomuudet osittain sekä tapaturmat pääasiallisesti esitetään kohdistuvan yksilöihin ja yhteisöihin. Tältä osin uhkakuvastossa näkyy inhimillisen turvallisuuden painottuneisuus (ks. Heusala 2011, myös UNDP 1994). Toisena voidaan paikantaa yhteiskunnan toimintaan kohdistuvat uhkat. Asiakirjoissa erityisesti onnettomuudet ja tartuntataudit esitetään tällaisina uhkina, jotka voivat horjuttaa tai vaikeuttaa yhteiskunnan normaalia toimintaa. Jossakin määrin myös terrorismi ja ääriliikkeiden väkivalta, laitton maahanmuutto sekä hybridiuhat esitetään potentiaalisesti yhteiskunnan tavanomaiseen toimintaan merkittävästi vaikuttavina esimerkiksi erilaisten häiriöiden, yhteiskunnallisten levottomuuksien ja epävakauden muodossa. Yhteiskunnan toimintaan esitetään myös jossakin määrin vaikuttavan koettu turvattomuus, joka merkittävästi lisääntyessään voi saada aikaan yhteiskunnan tasolla ilmeneviä seurauksia. Valtioon tai valtion etuihin kohdistuvina uhkina selvimmin esitetään terrorismi ja ääriliikkeiden väkivalta sekä hybridiuhat. Toisaalta osassa asiakirjoja esitetään useilla eri uhkilla olevan merkittäviä vaikutuksia valtion taloudellisiin etuihin, erityisesti talousrikollisuudella, onnettomuuksilla ja tapaturmilla.

Tätä jaottelua on pidettävä kuitenkin vain suuntaa antavana, koska uhkien kohteet eivät ole täysin yksiselitteisiä, niitä esitetään vaihtelevasti asiakirjoissa ja usein uhkien vaikutukset kohdistuvat suorasti sekä epäsuorasti eri viitekohteisiin. Sisäisen turvallisuuden uhkien voidaan katsoa painottuvan turvallisuusasiakirjoissa yksilöön ja yhteisöihin kohdistuviin uhkiin, mutta uhkilla esitetään olevan myös laaja-alaisempia vaikutuksia niin yhteiskuntaan kuin valtioon ja sen etuihin.

6.2. Uhkakuvien muutos turvallisuusasiakirjoissa 2004-2017

Sisäisen turvallisuuden uhkakuvien muutoksesta puhuttaessa on tärkeä huomioida, että muutos ymmärretään tässä nimenomaan vain sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa esitettyjen uhkakuvien muutoksena. Näin siksi, että turvallisuusasiakirjat ovat vain yksi subjektiivinen kuvaus todellisuudesta, joskin ne ovat varsin merkittäviä kuvauksia, sillä niillä on myös tosiasiallista painoarvoa sisäisen turvallisuuden asialistan ja hallintakeinojen määrittämisessä. Toisaalta myös on huomioitava, ettei muutosta voi pitää tasaisesti etenevänä, eikä muutoksen suuntaa voi pitää vaihtoehdottomana. Käytännössä kunkin hallituksen poliittinen linja yhdistettynä Sisäministeriön ja muun valtionhallinnon perinteisiin ja tarpeisiin tietyssä yhteiskunnallisessa tilanteessa ja ilmapiirissä, muokkaavat sisäisen turvallisuuden asialistaa ja uhkakuvamäärittelyä.

Sisäisen turvallisuuden uhkakuvat tämän tutkielman analyysin perusteella ovat pysyneet 2000-luvun aikana toistaiseksi laadullisesti pääosin samanlaisina, mutta sisällöllisesti ja painotuksien osalta niissä on tapahtunut muutoksia. Laadullisella muutoksella, tai paremminkin muuttumattomuudella, tässä tarkoitetaan sitä, että uhkat ovat säilyneet kaikissa turvallisuusasiakirjoissa varsin samankaltaisina. Väkivalta-, omaisuus- ja huumausainerikollisuus ovat 'kestouhkia', samoin onnettomuudet ja terrorismi. Selonteossa ja strategiassa onnettomuuksien uhkan rinnalla ei kuitenkaan esitetä ollenkaan tapaturmia. Talousrikollisuus taas on varsin näkyvästikin esillä ohjelmien uhkakuvastossa, mutta selonteon ja strategian uhkakuvastoon ne eivät enää kuuluneet. Yksittäisinä vain yhdessä turvallisuusasiakirjassa ilmeneviä uhkia, eli vuoden 2004 ohjelman tartuntatauteja, vuoden 2012 ohjelman seksuaalirikollisuutta sekä vuoden 2017 strategian koettua turvattomuutta, ei voida tarkastella niinkään muutoksen valossa, vaan ainoastaan siitä näkökulmasta, ettei niitä ole määritelty muulloin sisäisen turvallisuuden asialistalle kuuluviksi uhkiksi. Muutoksen tulkinta myös laittoman maahanmuuton osalta on haastavaa, sillä se nousi uhkana vain vuoden 2004 ohjelmassa ja vuoden 2016 selonteossa. Laittoman maahanmuuton nousu uhkakuvastoon tulee nähdä yhteiskunnallisen tilanteen kautta. Vuoden 2004 ohjelman valmistelun alla etenkin EU:n laajeneminen aiheutti huolia laittomasta

maahanmuutosta, kun taas vuoden 2016 selonteon valmistelu tehtiin poikkeuksellisen suuren turvapaikanhakijamäärän saavuttua maahan vuosina 2015-2016.

6.3. Uhkien perustelut

Uhkakuvien osalta mainittu uhkakuvien sisällöllinen muutos liittyy kiinteästi siihen, millaisia perusteluita uhkille esitetään eri asiakirjoissa. Sisällöllisesti uhkakuvat ovat kuitenkin muuttuneet sen osalta, millaisia muotoja uhkien esitetään saavan, millä uhkien vakavuutta tai tärkeyttä perustellaan, sekä sen osalta, millä tavoin uhkia pyritään ratkaisemaan. Sisällöllisestikään uhkakuvat eivät ole kuitenkaan muuttuneen aivan täydellisesti, vaan erot ovat varsin pieniä, mutta kuitenkin merkityksellisiä.

Ohjelmissa muodostetaan sisällöllisesti enemmän samankaltaista uhkakuvastoa, jossa syrjäytymisellä, päihteiden, erityisesti alkoholin käytöllä, sekä järjestäytyneellä rikollisuudella on keskeinen asema uhkien mahdollista kasvua havainnollistavina tekijöinä tai uhkia yleisemmin selittävinä tekijöinä. Ohjelmissa pyritään luomaan kuvaa eri rikollisuuden lajien lisääntymisestä erityisesti syrjäytymisen ja päihteiden käytön lisääntymisen seurauksena. Tämä johtopäätös on yhdenmukainen Sandbergin väitöskirjassaan tekemien havaintojen kanssa syrjäytymisen merkityksestä sisäisen turvallisuuden uhkakuvastossa (ks. Sandberg 2015: 137-138). Ohjelmissa pyritään myös havainnollistamaan onnettomuuksien ja tapaturmien kehitystä väestön ikääntymisestä seuraavana kasvuna. Tosin kiinnostavaa on, ettei rikollisuuden osalta oteta huomioon mahdollista väestön ikääntymisen aiheuttamaa rikollisuuden laskua, vaikka ikääntymisellä ja rikosaktiivisuuden laskulla on kriminologian tutkimuksissa todettu toistuvasti olevan erittäin vahva yhteys (ks. esim. Kivivuori ym. 2018: 114-116), ja jo ensimmäisen vuoden 2004 ohjelman osalta asiaan oli kiinnitetty huomiota (ks. Pajuoja 2007: 1042-1044). Jossakin määrin uhkia selitetään ohjelmissa myös ulkomaalaistaustaisten tekemänä, mutta perusteluissa korostuvat ennemminkin EU:n laajentumiseen liittyvät huolet. Sen sijaan selonteossa ja strategiassa keskeisimmäksi uhkia selittäväksi ja uhkien kasvua havainnollistavaksi tekijäksi nousee nimenomaan maahanmuutto ja turvapaikanhakijat. Selonteossa ja strategiassa syrjäytymisellä on myös paikkansa uhkia selittävänä tekijänä, mutta vähäisempi kuin aiemmissa ohjelmissa. Syrjäytymisen hyödyntämisessä uhkia selittävänä tekijänä on kuitenkin selvä ero selonteossa ja strategiassa verrattuna ohjelmiin. Niissä syrjäytymisellä ei pyritä niinkään havainnollistamaan uhkien lisääntymistä, vaan syrjäytyminen kuvataan ennemminkin aiheuttavan 'ongelmien kasautumista' tietyille osalle väestöä. Ongelmien kasautumista korostamalla rakennetaan arvion mukaan

mielikuvaa uhkan vakavuudesta, vaikka uhkaa aiheuttavan joukon ei esitetäkään enää kasvavan. Selonteossa ja strategiassa puolestaan uhkien lisääntymistä pyritään havainnollistamaan lisääntyvällä tai jo lisääntyneellä maahanmuutolla ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvulla. Huomioimatta selonteossa ja strategiassa kuitenkin jää se, että lisääntyneestä maahanmuutosta ja aiempaa suurempaa määrästä turvapaikanhakijoita tuskin on tulossa pysyvää olotilaa. Lisäksi syrjäytyminen liitetään selonteossa ja strategiassa myös maahanmuuttajiin ja turvapaikanhakijoihin. Huomionarvoista on myös se, että selonteossa ja strategiassa järjestäytyneellä rikollisudella ei ole kuin hyvin vähäinen rooli ja alkoholin käytöllä täysin olematon rooli uhkia selittävinä tekijöinä, vaikka ne ovat olleet keskeisiä selittäviä tekijöitä vielä ohjelmissa.

Teknologialla on myös oma roolinsa uhkia selittävänä tekijänä käytännössä kaikissa turvallisuusasiakirjoissa. Teknologian esitetään mahdollistavan erilaisia uhkia ja uusia ilmenemismuotoja sekä toisaalta teknologian yleistymisen seurauksena vaikutukset esitetään leviävän laajemmalle tai esitetään vaikutuksien olevan laaja-alaisempia. Teknologian korostaminen uhkien yhteydessä ilmentää varsin selkeästi viranomaistoiminnan tarpeita tai jopa puutteita vastata uhkiin ja pysyä mukana teknologisessa kehityksessä. Toisaalta teknologialla perusteltavissa uhkissa ei esitetä juurikaan minkäänlaisia luonnehdintoja uhkien aiheuttajista, joka osaltaan kertoo siitä, ettei uhkien 'juurisyihin' ole tarkoitus vaikuttaa, vaan niiden torjuntaan viranomaistoimin.

Sisällöllistä muutosta voidaan myöskin havainnollistaa asiakirjoissa esitettyjen uhkien viitekohteiden kautta, eli mihin tai keneen uhka esitetään kohdistuvan. Uhkien esittäminen yksilöihin ja yhteisöihin kohdistuvina on säilynyt kaikissa turvallisuusasiakirjoissa muun muassa eri rikosten, onnettomuuksien ja tapaturmien, mutta myös terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan, muodossa. Ohjelmissa viitekohteena esitetään olevan myös kansantalous, eli valtion edut, sekä yritysten liiketoiminta, eli (yritys)yhteisöt, joille aiheutuu haittoja erityisesti talousrikoksista, mutta myös muista rikoksista, onnettomuuksista ja tapaturmista, koska niistä seuraa merkittäviä kuluja ja haittavaikutuksia kilpailukyvyille. Selonteossa ja strategiassa ei vastaavaa taloudellista ulottuvuutta esiintynyt lainkaan. Uhkien kohdistumisella yksilöä ja yhteisöjä suurempiin yksiköihin ilmeisellä tavalla pyritään korostamaan uhkien vakavuutta ja uhkaan vastaamisen tärkeyttä. Laajemmin yhteiskuntaa tai erityisesti valtiota uhkaava toiminta tai ilmiö voidaan näin käsittää uhkan vakavimpana muotona.

Vuoden 2004 ohjelma oli ainoa, jossa kansanterveys tai väestön terveys turvallisuus, nähtiin viitekohteena tartuntatautien uhkan puitteissa, mutta tartuntataudit esitetään siinä myös uhkaavan

kansantaloutta, eli valtion etuja ja toimintaa, sekä yritysten, eli (yrittäjä)yhteisöjen toimintaedellytyksiä. Selonteossa ja strategiassa taas uhkien viitekohteina esitetään laajempia yksiköitä: koko yhteiskuntaa, valtiota ja jopa kansainvälisiä instituutioita, joita uhkaavat terrorismi ja ääriliikkeiden väkivalta, laiton maahanmuutto ja hybridiuhkat. Myös selonteossa ja strategiassa onnettomuuksien esittämistapana on kuvata lähinnä vakavampia onnettomuuksia ja häiriöitä, joissa vaikutukset kohdistuvat laajemmin yhteiskuntaan ja sen normaaliin toimintaan, eikä vain yksilöiden ja yhteisöjen tasolle. Voidaankin todeta, että selonteossa ja strategiassa sisäisen turvallisuuden uhkakuvastoa siirrettiin 'arjen turvallisuudesta' tai 'inhimillisestä turvallisuudesta' 'kansallisen turvallisuuden' korostamisen suuntaan. Toisaalta ei aiemmissa ohjelmissakaan keskitytty pelkästään 'arjen turvallisuuteen', vaan ohjelmien nimeäminen 'arjen turvallisuuteen' viitaten vaikuttaa olevan enemmänkin retorinen keino, etenkin kun huomioidaan, että lähes samat uhkakuvat ovat toistuneet niin ohjelmissa kuin selonteossa ja strategiassa.

Uhkien painotuksissakin on nähtävissä vastaavaa siirtymää kohti 'kovenevaa' sisäisen turvallisuuden uhkakuvapolitiikkaa selonteossa ja strategiassa. Uhkien painotuksien erot ohjelmissa eivät ole kovinkaan merkittäviä ja uhkakuvat rakentuvat kaikissa varsin tasaisesti väkivaltarikollisuuden, onnettomuuksien ja tapaturmien, talousrikollisuuden ja huumausainerikollisuuden ympärille. Terrorismin uhka on myös ollut mukana kaikissa asiakirjoissa vuoden 2012 ohjelmaa lukuun ottamatta. Ohjelmissa kuitenkin terrorismin uhkan painoarvo on varsin vähäinen ja uhka etäinen, kun selonteossa ja strategiassa terrorismin ja ääriliikkeiden väkivallan uhkan esitetään olevan varsin konkreettinen ja uhka onkin käytännössä keskeisimmässä asemassa yhdessä hybridiuhkien ja laittoman maahanmuuton kanssa. Kiinnostavaa on myös se, ettei mitään hybridiuhkiin viittaavaa ole aiemmissa ohjelmissa esitetty, vaikka kyseessä ei ole mikään täysin uusi uhkatyyppi. Hybridiuhkien korostaminen sisäisen turvallisuuden uhkakuvastossa vaikuttaakin pykivän alleviivaamaan Sisäministeriön roolia myös kansallisen turvallisuuden uhkiin vastaamisessa.

6.4. Ratkaisut ja toimenpiteet uhkiin vastaamiseksi

Sisäisen turvallisuuden asiakirjojen keskeistä antia uhkakuvien määrittelyn ja muun sisäisen turvallisuuden nykytilan kuvaamisen lisäksi ovat kehittämis- ja ratkaisutoimet. Uhkien esittäminen sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa vaikuttaakin analyysin perusteella olevan keino osoittaa kehittämistarpeita. Toisin sanottuna, uhka toimii (turvallisuus)tarpeen osoittajana ja perusteena toimenpiteille ja ratkaisuille. Myös kehittämis- ja ratkaisutoimien osalta keskeisin muutoslinja on ohjelmien ja selonteon sekä strategian välillä. Siinä missä ohjelmissa huomioidaan laaja-alaisemmin

eri hallinnonalat sekä yksityinen ja kolmas sektori osana kehittämis- ja ratkaisutoimintaa uhkiin vastaamiseksi, on selonteossa ja strategiassa selvemmin painotuksena Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten tarpeet ja näkökulma uhkiin vastaamisessa. Muiden hallinnonalojen huomioiminen esiintyy niissä enemmän sivuhuomautuksena. Siinä missä ohjelmat voidaan katsoa pohjaavan laaja-alaisemmin kokonaisturvallisuus-ajattelun pohjalle ja hallinnonalojen rajat ylittävälle yhteistyölle, selonteossa ja strategiassa jossakin määrin kevennettiin sisäisen turvallisuuden liitosta kokonaisturvallisuusajatteluun, vaikka siinä tapahtuikin samalla siirrosta kohti kansallisen turvallisuuden turvaamisen suuntaan. Merkittävimpänä kehittämistoimena olikin selonteon yhteydessä esitetty siviilitiedustelulainsäädäntö, jonka tarkoituksena on vastata kansallisen turvallisuuden uhkakuviin. Perinteisen turvallistamisen teorian mukaisesti kyseinen lainsäädäntö voidaan katsoa olevan tavallaan poikkeuksellinen toimenpide, verrattuna muihin kehittämis- ja ratkaisutoimenpiteisiin. Lainsäädännön kiirehtiminen eduskunnassa ei myöskään vähennä mielikuvaa poikkeus- tai jopa hätätoimenpiteestä. Muilta osin ratkaisukeinoja ei voida pitää erityisen poikkeuksellisia tai hätätoimenpiteinä, jonka voi olettaa juontuvan varsin maltillisesta politiikanteon perinteestä sekä vahvoista perusoikeuksista, joihin puuttumista on vaikeutettu eikä niihin puuttumista pidetä yleisesti hyväksyttävänä ainakaan kevein perustein.

Turvallisuusasiakirjoissa esiintyviä ratkaisukeinoja ja kehittämis ehdotuksia on kaikkiaan varsin runsaasti erilaisia eikä niiden luokittelu ole aivan yksiselitteistä, koska uhkatkin ovat varsin erilaisia. Pelkästään rikollisuusuhkiin keskittyessä olisi mahdollista hyödyntää esimerkiksi kriminologista rikostorjuntatoimenpiteiden luokittelua, jossa rikostorjunnan toimenpiteet luokitellaan primaarisiin, eli yleisiin ja kaikkiin ihmisiin kohdistettaviin toimenpiteisiin aina yhdyskuntasuunnittelusta sosiaalipolitiikkaan, rangaistuksien uhkaan ja valvontaan; sekundaarisiin, eli rikostenteon kannalta riskialttiisiin yksilöihin ja ryhmiin vaikuttamista esimerkiksi varhaisella puuttumisella, riskiyksilöihin kohdistettavilla interventioilla sekä esimerkiksi lastensuojelun keinoin; sekä tertiäärisiin, eli jo rikoksen tehneisiin yksilöihin kohdistettaviin toimenpiteisiin, joidenka tarkoitus madaltaa rikoksen uusimisriskiä (Kivivuori ym. 2018: 345-362). Luokittelu ei täysin sovi tämän tutkielman tarpeisiin johtuen rikollisuutta laajemmasta aihepiiristä, mutta siitä on johdettavissa tiettyjä sisäisen turvallisuuden ratkaisuehdotuksien luokitteluun soveltuvia osia. Sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa ratkaisuehdotukset voidaan jakaa karkeasti viiteen luokkaan seuraavasti: 1. Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien lisääminen ja lainsäädännön kehittäminen; 2. Turvallisuusviranomaisten resurssilisäykset; 3. Yhteistyön kehittäminen eri

viranomaisten kesken, poikkihallinnollisesti ja kansainvälisesti sekä yhteistyö yksityisen- ja kolmannen sektorin kanssa; 4. Sekundaarinen uhkien torjunta- ja ehkäisy, eli riskiyksilöihin ja -ryhmiin kohdistettava ennakoivat toimet; sekä 5. Primaarinen uhkien ehkäisy yhteiskuntapoliittisin keinoin.

Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien lisääminen ja lainsäädännön kehittäminen ovat mukana kaikissa turvallisuusasiakirjoissa, vaikka ehdotukset eivät ole aina kovinkaan eksplisiittisiä ja viittaukset lainsäädäntöhankkeisiin ovat varsin ylimalkaisia. Esimerkkinä tällaisesta ylimalkaisesta viittauksesta voidaan antaa vuoden 2017 strategiassa esitetty ”Tarkennetaan viranomaisten normaali- ja poikkeusolojen toimivaltuudet sekä viranomaismenettelyt, ja toteutetaan lainsäädäntöhankkeita hybridi- ja informaatiovaikuttamisen uhkiin varautumiseksi, laittomaan maahantuloon varautumiseksi sekä terrorismiin, ääriliikkeisiin ja järjestäytyneeseen sekä verkko- ja talousrikollisuuteen varautumiseksi ja vastaamiseksi” (SM 2017: 38). Toisaalta varsin oleellisia sisäisen turvallisuuden viranomaisia koskevia lainsäädäntöhankkeita, kuten esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistusta, ei mainita ohjelmissa ainakaan suoraan, vaikka valmistelu aloitettiin ensimmäisen ohjelman aikaan vuonna 2007 ja saatiin päätökseen 2010-luvun alussa (ks. OM 2009b). Toimivaltuuksien lisääminen ja lainsäädännön kehittäminen ovat oleellinen osa uhkiin vastaamista, ja tämän tutkielman pohjalta voidaan todeta, että uhkakuvien määrittelyt luovat pohjan viranomaisten toimivaltuuksien lisäämiselle ja lainsäädännön kehittämiselle. Toisaalta Sisäministeriön ydintehtävää onkin hallinnonalan viranomaisia koskevan lainsäädännön valmistelu, joten johtopäätös on varsin odotettu. Kuitenkin on tarpeellista tunnistaa se, että lainsäädännön kehittäminen ja toimivaltuuksien lisääminen pyritään perustelemaan uhkakuvilla, jotka eivät koskaan ole mitenkään neutraaleja ja objektiivisia seikkoja, vaan sisältävät merkittävässä määrin aina poliittisia arvovalintoja.

Turvallisuusviranomaisten resurssien lisäykset ovat läheisessä suhteessa toimivaltuuksien lisäämiseen ja lainsäädännön kehittämiseen, koska lainsäädännön toimenpaneminen tai uusien toimivaltuuksien hyödyntäminen eivät onnistu ilman taloudellisia resursseja, joista lähinnä asiakirjojen resurssien lisäyksen vaatimuksissa on kyse. Jonkin verran esitetään tarvittavan resursseja kalusto- ja välinehankintoihin esimerkiksi terrorismin ja verkkorikollisuuden torjuntaan. Resurssivaatimukset ainakin turvallisuusasiakirjojen valossa vaikuttavat kuitenkin hyvin maltillisilta ja jopa epäsuhtaisilta siihen nähden, kuinka paljon erilaisia toimia asiakirjoissa esitetään. Samalla resurssien lisäykset ja niiden kohdentaminen vaikuttaa varsin pistemäiseltä ja niitä esitetään

kohdennettavan nimenomaan keskeisimpinä esitettyihin uhkiin, mutta puutteena voidaan nähdä se, ettei asiakirjoissa käsitellä tai oteta kantaa kokonaisvaltaisemmin sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen tarvittaviin resurssitarpeisiin ja resurssisuunnitteluun. Varsin epämääräisen tai epäjohdonmukaisen resurssien kohdentamiseen ja suunnitteluun liittyvän käsittelyn vuoksi, ei voida tehdä päätelmiä asiakirjojen eroista resurssiehdotuksien osalta. Turvallisuusasiakirjoja ei voida ainakaan pitää mitenkään ilmeisellä tavalla sisäisen turvallisuuden resurssi- ja taloussuunnittelun välineinä.

Kolmantena ratkaisu tai toimenpide ehdotuksien tyyppinä on yhteistyön kehittäminen eri viranomaisten kesken, poikkihallinnollisesti ja kansainvälisesti sekä yhteistyö yksityisen- ja kolmannen sektorin kanssa. Yhteistyön kehittämisen korostuminen uhkien ratkaisuissa väheni selvästi ohjelmista selontekoon ja strategiaan siirryttäessä. Ohjelmissa painopisteenä oli enemmän perustavanlaatuisten yhteisten toimintamallien luomisessa ja vastuualueiden selkeyttämisessä sekä kansainvälisen yhteistyön parantamisessa sisäisen turvallisuuden tilaa ajatellen. Siinä missä ohjelmissa yhteistyötä nähtiin tarpeelliseksi keittää niin viranomaisten kesken, poikkihallinnollisesti ja kansainvälisesti sekä yksityisen- ja kolmannen sektorin kanssa, selonteossa ja strategiassa pääpaino olikin lähinnä viranomaisten keskinäisen yhteistyön parantamisessa, kolmannen sektorin yhteistyössä sekä jossakin määrin kansainvälisessä yhteistyössä. Voidaan jopa todeta, että ohjelmissa yhteistyön kehittämisessä huomioitiin laaja-alaisesti eri toimijat ja niiden merkitys sisäisen turvallisuuden uhkiin vastaamisessa, kun taas selonteossa ja strategiassa taas yhteistyötä käsiteltiin lähinnä Sisäministeriön lähtökohdista ja tarpeista käsin.

Neljäntenä ratkaisu ja toimenpidetyyppinä asiakirjoissa näyttäytyi sekundaarinen uhkien torjunta- ja ehkäisy, joissa kohdistetaan ennakoivia toimia riskiryhmiin ja -ryhmiin. Syrjäytyminen on turvallisuusasiakirjoissa tällainen keskeisin 'riskiryhmä'. Syrjäytymisen avulla ikään kuin kuvataan riskiryhmää, mutta myös sen avulla muodostetaan eri hallinnonalojen välistä yhteistä käsitystä kohteesta, johon toimia tulisi kohdistaa uhkien vähentämiseksi. Myös maahanmuuttajia ja turvapaikanhakijoita nimetään osassa asiakirjoja 'riskiryhmiksi', mutta näihin ryhmiin ei esitetä niinkään sekundaarisia torjunta- ja ehkäisytöimiä, ainoastaan tuomalla esille kotoutumisen tärkeyttä, tai mikäli ulkomaalaistaustaiset sopivat myös syrjäytyneiden kategoriaan, voivat hekin päätyä sekundaaristen uhkien torjunnan tai ehkäisyn kohteiksi. Sekundaarinen uhkien torjunta näyttäytyy asiakirjoissa nimenomaan sosiaalitoimen sekä moniammatillisten varhaisen puuttumisen

toimintamallien kautta. Ohjelmissa sekundaarisen uhkien torjunnan ideat ovat selvästi läsnä ja kehitysvaiheessa, mutta selonteossa ja strategiassa ne ovat jo vakiinnuttaneet asemansa.

Viidentenä ratkaisutyyppinä asiakirjoissa on primaarinen uhkien ehkäisy yhteiskuntapoliittisin keinoin. Primaarisen uhkien ehkäisyn keinot kytkeytyvät ohjelmissa erityisesti syrjäytymisen ehkäisyyn ja päihteiden käytön rajoittamiseen tähtääviin politiikkatoimiin. Selonteossa ja strategiassa niin ikään syrjäytymisen ehkäisyllä ja sen rinnalle tulleella eriarvoisuuden ehkäisyllä on roolinsa uhkien torjunnassa, mutta primaarisen uhkien ehkäisyn painoarvo on jossakin määrin vähäisempi aiempiin ohjelmiin verrattuna. Selonteossa lähinnä tyydytään toteamaan, että Sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset eivät voi vaikuttaa uhkien taustatekijöihin (ks. SM 2016: 6) ja muutoinkin selonteossa ja strategiassa esittämissä ratkaisu- ja toimenpide ehdotukset koskevat merkittävimältä osin Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisia.

6.5. Jatkotutkimuksen tarpeita

Tutkielman teon mittaan on hahmottunut kolme tutkielman tekijän näkökulmasta mielekästä jatkotutkimuksen aihetta. Ensinnäkin median roolia sisäisen turvallisuuden uhkien turvallistamisessa voisi olla tarpeellista tutkia. Yhtenä näkökulmana median rooliin sisäisen turvallisuuden uhkien turvallistamisessa on se, että välittääkö media, kuinka kriittisesti tai kriitikittömästi ensisijaisen turvallistavan toimijan eli Sisäministeriön ja valtionhallinnon turvallistavia siirtoja. Lisäksi median roolia mahdollisena turvallistavana toimijana olisi tarpeellista tutkia tarkemmin, sillä media on keskeinen kulttuurisen tiedon välittäjä, että tuottaja, joka korostuu esimerkiksi turvallisuuteen liittyviä asioita käsiteltäessä. Näin siksi, että median kautta kansalaiset saavat merkittävän osan tiedoistaan liittyen turvallisuutta koskeviin ilmiöihin. Mediakentän laajentumisen tai paremminkin pirstaloitumisen myötä eri medioiden huomioiminen turvallistavina toimijoina toisi myös yhden lisäulottuvuuden tutkittavaan aiheeseen. Toisekseen turvallistamistutkimus voisi hyötyä merkittävästi turvallistamisesta seuraavien tarkoittamattomien seurausten tarkastelusta. Tämän näkökulman tarkastelu olisi tarpeellista sen vuoksi, että turvallistamisen yhteydessä usein muut arvot, oikeudet ja tarpeet voivat jäädä turvallisuushkaan puuttuttaessa jalkoihin, eikä turvallistamisen teorialla itsessään pystytä tavoittamaan turvallistamisesta seuraavia tarkoittamattomia seurauksia. Esimerkiksi huumausaineiden turvallistamisen kuin terrorismin ja maahanmuuton turvallistamisen tarkoittamattomien seurauksien tutkimuksella voitaisiin oletettavasti tavoittaa tarpeellisia näkökulmia ja lisätä ymmärrystä turvallistamisen ongelmallisista 'sivutuotteista'. Kolmanneksi, olisi tarpeellista saada

aivan perustutkimusta sisäisen turvallisuuden tilasta ja uhkista, joka ei ole kytköksissä valtionhallinnon julkaisutoimintaan ja voisi tarjota vahvemmin tutkittuun tietoon perustuvia rakennuspalikoita sisäisen turvallisuuden politiikalle, mutta tarjoaisi myös keinoja arvioida sisäisen turvallisuuden politiikkaa aiempaa paremmin.

7. LOPUKSI

Tämän tutkielman myötä vahvistui käsitys siitä, että sisäisessä turvallisuudessa on kyse erityisesti sisäisen turvallisuuden politiikasta. Tämä näkyy erityisesti siinä, että vaikka uhkakuvien esittämisellä varaudutaan tuleviin tapahtumiin ja kehityskuluihin, alkusysäyksenä uhkakuvien korostamiselle vaikuttaa olevan jo toteutuneet tapahtumat tai kehityskulut, jotka ovat saaneet aikaan poliittista painetta vastata uhkaan. Toisaalta turvallisuusasiakirjojen perusteella ei ole mahdollista muodostaa tasapainoista kuvaa sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen nykytilasta ja varautumisesta, jonka voidaan olettaa kuitenkin olevan kohtuullisella tasolla. Kuitenkin jo ilmenneiden tapahtumien tai kehityskulkujen korostaminen voi ohjata sisäisen turvallisuuden kehittämistä epätasapainoisesti, jolloin varautumista edellyttävät, mutta vielä toteutumattomat uhkat jäävät vähälle tai olemattomalle huomiolle. Näin erityisesti siinä tapauksessa, kun sisäisen turvallisuuden kehittämiseen liittyy vahvasti politikointia.

Lisäksi tämän tutkielman aikana nousi ajatus siitä, onko Sisäministeriö tarkoituksenmukaisin paikka enää maahanmuuttoasioille. Ensinnäkin Sisäministeriö on profiloitunut vahvasti turvallisuusministeriöksi ja maahanmuuttoasioiden kuuluminen Sisäministeriölle alleviivaa maahanmuuttoon liittyviä turvallisuusnäkökohtia. Toisekseen ristiriitaa voimistaa se, että 2010-luvulla erityisesti turvapaikanhakijoita on nähty enenevässä määrin erilaisiin uhkiin liittyvinä, voimakkaimmin terrorismiin ja väkivaltaiseen ekstremismiin liitettyinä. Toki perusteltua on huomioida turvallisuusseikat turvapaikkaa tai oleskelulupia myönnettäessä, mutta määrittääkö liian korostunut turvallisuusseikkojen huomioiminen koko maahanmuuttopolitiikkaa? Tällöin ongelmaksi voi muodostua, että työ- ja opiskeluperusteista maahanmuuttoa käsitellään liiaksi turvallisuusnäkökulmasta. Toki ei voida pitää ihmisoikeuksien ja kansainvälisen suojelun tarpeen näkökulmastaan tarkoituksenmukaisena liian kireälle viritettyä turvapaikkamenettelyä, jota ensisijaisesti ohjaa turvallisuusseikat. Voisikin olla tarpeellista pohtia enemmän, olisiko maahanmuuttoasioiden siirtäminen, tai paremminkin palauttaminen, työ- ja elinkeinoministeriöön tai sosiaali- ja terveysministeriöön, tarkoituksenmukaista vähentääkseen maahanmuuttoon liittyvää

turvallisuusseikkojen korostamista. Sisäministeriössä siirtoon tuskin suhtauduttaisiin kovinkaan suopeasti.

Sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa on tutkielman tekijän mielestä kaksi oleellista puutetta, joihin olisi syytä kiinnittää jatkossa huomiota. Ensinnäkin sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollinen kehittäminen ainakin turvallisuusasiakirjojen valossa näyttäytyy varsin pistemäisenä ja painottuen erilaisiin hankkeisiin tai yhteistoimintamalleihin eikä kehittämistä ainakin kovinkaan ilmeisellä tavalla pyritä koordinoimaan ja synkronoimaan sisäisen turvallisuuden asiakirjoissa. Tähän ongelmaan kiinnitti huomiota Jussi Pajuoja (2007) arvioidessaan ensimmäistä sisäisen turvallisuuden ohjelmaa ja ongelma ei ole vaikuttanut korjaantuvan tai se ei ainakaan näy turvallisuusasiakirjoissa. Erityisen perusteltua olisi kehittää yhdenmukaisesti koko rikosprosessiketjuun kuuluvien viranomaisten toimintaa. Lisäksi tämän tutkielman pohjalta muodostuneen käsityksen perusteella Limnellin (2008: 8-13) ehdotus eri hallinnonalojen turvallisuusasiakirjojen yhdistämisestä voisi olla perusteltua ottaa harkintaa, jos tavoitteena on edistää kokonaisvaltaisesti Suomen turvallisuutta, jota ei voida jakaa enää yksiselitteisesti sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Toisekseen, Suomen sisäisen turvallisuuden ollessa verrattain hyvällä tasolla, sisäisen turvallisuuden tilan oleellinen parantaminen edellyttäisi myös enemmän rakenteellisten tekijöiden 'perkaamista', joilla voitaisiin poistaa turvattomuutta tuottavia tekijöitä. Tällöin yhtenä osa-alueena ainakin olisi huumausainepolitiikan perusteellinen uudelleen arviointi, joka kytkeytyy oleellisesti selonteossakin mainittuun 'ongelmien kasaantumiseen', mutta myös järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan. Toisaalta tarvittaisiin myös rakenteellisia uudistuksia EU-tasolla maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan, jotka tosin ovat hyvin monimutkaisia ja eri valtioiden intressit ovat usein merkittävästikin ristiriidassa, joka on kehittämisen esteenä.

Kiinnostavaa on myös jatkossa seurata sisäisen turvallisuuden politiikan kehittymistä jo aivan lähitulevaisuudessa, mutta myös tulevana vuosina, sillä vuonna 2020 Suomen saavuttanut COVID-19 pandemia tulee muuttamaan yleistä politiikan asialistaa ja tulee asettamaan uudenlaisia haasteita yhteiskuntapolitiikalle, jonka kautta myös sisäisen turvallisuuden politiikalle. Pandemian seurauksista ei vielä tarkempaa analyysia ole saatavilla, koska tilanne ei vielä kesäkuussa 2020 ole missään määrin normalisoitunut. Vaikutukset tulevat olemaan kuitenkin merkittäviä niin julkiselle taloudelle kuin inhimillisestikin, erityisesti odotettavan merkittävän työttömyyden lisääntymisen ja erilaisten sosiaalisten ongelmien myötä. Voidaan olettaa, että sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavissa 'juurisyissäkin' tulee tapahtumaan lähes väistämättä negatiivista kehitystä. Lisäksi

voidaan olettaa, ettei sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen ja kehittäminen ole tulevana vuosina aivan yhtä lailla keskiössä, kuin se oli 2010-luvun loppupuoliskolla. Vaikka toimintaympäristö tulee jälleen muuttumaan, on kiinnostava nähdä, minkälaiseen suuntaan sisäisen turvallisuuden asialista muotoutuu nykyisen ja seuraavien hallitusten käsissä.

LÄHTEET

Alasuutari, P. (1994). Laadullinen tutkimus. 2. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.

Anttonen, J. (2016). Yhteistä turvallisuutta rakentaen: poliisi- ja upseeriprofessioiden yhteiskehittelyn mahdollisuuksista. Väitöskirja. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 6. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Aradau, C. (2001). Migration: The Spiral of (in)security. Rubikon E-journal, March 2001. Haettu 13.3.2020.

(<http://web.archive.org/web/20070403192142/http://venus.ci.uw.edu.pl/~rubikon/forum/claudia1.htm>)

Austin, J. L. (1965). How to do things with words: The James William lectures delivered at Harvard University in 1955. Cambridge: Harvard University Press.

Avarn Security (2018). AVARN Securityn Turvallisuusbarometri 2018 - tulostiivistelmä. Haettu 5.2.2020. (<https://www.avarn.fi/materiaalit/turvallisuusbarometri-2018-tulostiivistelmä%C3%A4>)

Baldwin, David A. (1997). The Concept of Security. Review of International Studies, 23(1): 5-26.

Balzacq, T. (2005). The three faces of securitization: Political agency, audience and context. European journal of international relations, 11(2): 171-201.

Balzacq, T. (2011). Securitization theory: How security problems emerge and dissolve. London: Routledge.

Balzacq, T. (2011a). Enquiries into methos: A new framework for securitization analysis. Teoksessa Balzacq, T. (toim.): Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve, 31-54. London: Routledge.

Balzacq, T. (2015). The 'Essence' of securitization: Theory, ideal type, and a sociological science of security. International Relations, 29(1): 103–113.

Bigo, D. (2000). When two become one: internal and external securitisations in Europe. Teoksessa Kelstrup, M. & Williams, M. C. (toim.) International relations theory and the politics of European integration: Power, security and community, 171-205. London: Routledge.

Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. Alternatives, 27 (2002), Special Issue: 63-92.

- Bilgin, P. (2010). Identity/ Security. Teoksessa Burgess, J.P. (toim.) *The Routledge Handbook of new security*, 81-89. New York: Routledge.
- Bossong, R., & Rhinard, M. (2013). The EU Internal Security Strategy: Towards a More Coherent Approach to EU Security?. *Studia Diplomatica*, 66(2): 45-58.
- Bruun, K. (2016). Problematising internal security: crime, community and social exclusion. *Cogent Social Sciences* 2(1).
- Burr, V. (2003). *Social constructionism* (2nd ed.). London: Routledge.
- Buzan, B., Wæver, O., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder (Colorado): Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry & Wæver, Ole (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carrapico, H. (2014). Analysing the European Union's responses to organized crime through different securitization lenses. *European Security*, 23(4): 601-617.
- Ceyhan, A., & Tsoukala, A. (2002). The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies. *Alternatives*, 27(2002), Special Issue: 21–39.
- Christie, R. (2010). Critical voices and human security: To endure, to engage or to critique?. *Security Dialogue*, 41(2): 169-190.
- Danielsson, P., & Näsi, M. (2019a). Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2018 - Kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Katsauksia 35/2019. Helsinki: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Luettu 30.11.2019. (<http://hdl.handle.net/10138/305388>)
- Danielsson, P. & Näsi, M. (2019b). Pahoinpitely- ja ryöstörikokset. Teoksessa *Rikollisuustilanne 2018: Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa*. Katsauksia 36/2019: 37-46. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Haettu 29.12.2019. (<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/307111>)
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks (California): SAGE Publications.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4): 51-58.
- Eskola, S. (2008). Turvallisuus käsitteenä. *Julkaisusarja 3, Strategian asiantietoa No 10*, 2008. Maapuolustuskorkeakoulu.
- Euroopan Unioni (2010). Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia. Luxemburg: Euroopan Unionin julkaisutoimisto. Haettu 4.2.2020. (<https://www.consilium.europa.eu/media/30739/qc3010313fic.pdf>)
- Finnair (2003). Finnair – Vuosikertomus 2003. Haettu 18.4.2020. (<https://web.lib.aalto.fi/fi/old/yrityspalvelin/pdf/2003/Finnair2003.pdf>)
- Fund for Peace [FFP] (2019). *Fragility in the World 2019. Fragile states index*. Luettu 4.9.2019. (<https://fragilestatesindex.org/>)
- Goffman, E. (1986). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Uusi painos. Boston: Northeastern University Press.

- Goold, B., Loader, I., & Thumala, A. (2010). Consuming security?: Tools for a sociology of security consumption. *Theoretical Criminology*, 14(1): 3-30.
- Hale, C. (1996). Fear of crime: A review of the literature. *International review of Victimology*, 4(2): 79-150.
- Hall, S. (1978). *Policing the crisis: Mugging, the state, and the law and order*. Basingstone: Macmillan Education.
- Hansen, L. (2011). Theorizing the image for security studies: Visual securitization and the Muhammad cartoon crisis. *European Journal of International Relations*, 17(1): 51-74.
- HaVL 22/2017 vp. Valiokunnan lausunto – Hallintovaliokunta.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/HaVL_22+2017.aspx
- HE 90/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden tehtävien siirtämistä sisäasiainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi. Haettu 5.2.2020.
 (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_90+2007.pdf)
- Helsingin Sanomat [HS] (2000) Poliisi ratsastaa kansansuosiolla. Nyt se on keksinyt uuden iskulauseen, jolla on tarkoitus hankkia lisää rahaa satoja miljoonia markkoja. Helsingin sanomat - Sunnuntai. Julkaistu 11.6.2000. Luettu 6.5.2019. (https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000003890238.html)
- Helsingin Sanomat [HS] (2004). Syrjäytyminen on turvallisuuden ykkösuhka Suomessa. Sisäministeriö listasi turvallisuuden kuusi uhkakuvaa. Julkaistu 27.3.2004. Luettu 4.2.2019. (https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004212785.html)
- Helsingin Sanomat [HS] (2018). Terrorismin uhka pysyy lähiaikoina kohonneella tasolla, arvioi suojelupoliisi – Kybervakoilua tekevät erityisesti Venäjä ja Kiina. Julkaistu 10.12.2018. Luettu 4.2.2019. (https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005927325.html)
- Helsingin Sanomat [HS] (2018a). Eduskunta hyväksyi perustuslain muutoksen kiireellisenä äänin 178–13 – HS kokosi vastaukset viiteen kysymykseen tiedustelulaeista. Julkaistu 3.10.2018. Luettu 7.4.2020. (https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005850630.html)
- Helsingin Sanomat [HS] (2018b). Supo on saamassa lisää rahaa, tehtäviä ja siviiliväkeä – Näin salainen poliisi paisuu, jos tiedustelulait hyväksytään. Julkaistu 6.3.2018. Luettu 10.4.2020. (https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005592772.html)
- Helsingin sanomat [HS] (2018c). Sisäministeriö nuijii pikavauhdilla poliisille pääsyä arkaluontoiisiin potilastietoihin – ”Olen aika tyrmistynyt tästä”, sanoo lääkäriiliton toiminnanjohtaja. Julkaistu 6.11.2018. Luettu 22.4.2020. (https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005889468.html)
- Helsingin Sanomat [HS] (2019). Järjestäytynyt rikollisuus on Euroopan suurimpia turvallisuusuhkia: Suomi yrittää torjua sitä keinoilla, jonka vaikutuksia ei täysin tunneta. Julkaistu 11.9.2019. Luettu 6.12.2019. (https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006235294.html)
- Helsingin Sanomat [HS] (2020). Kreikan päätös sulkea rajansa kyseenalaistaa vanhat sopimukset – HS kysyi asiantuntijoilta, mitä tilanteessa tapahtuu ihmisoikeuksille. Julkaistu 7.3.2020. Luettu 7.3.2020. (https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006431609.html)
- Heusala, A-L. (2012). Kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. *Tiede ja ase*, 69.

- Holmström, L. (2019). Blogi: Maailman paras turvallisuuden tunne? Tuovi-sisäisen turvallisuuden portaali, Sisäministeriö. Julkaistu 18.11.2019. Luettu 5.2.2020.
(https://sisainturvallisuus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maailman-paras-turvallisuuden-tunn-1)
- Horsti, K. (2005). Vierauden rajat: Monikulttuurisuus ja turvapaikanhakijat journalismissa. Väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.
- Huotari, A. (2007). Taistelu turvallisuuden tulkinnasta: turvallisuuspolitiikan diskursiivisuus ja turvallistaminen Suomen eduskunnassa 1995 ja 2004. Pro gradu – tutkielma. Jyväskylän yliopisto.
- Huysmans, J. (2000) The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 5(38): 751-777.
- Huysmans, Jef (2002). Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives* 27(1): 41-62.
- Huysmans, J., & Buonfino, A. (2008). Politics of exception and unease: Immigration, asylum and terrorism in parliamentary debates in the UK. *Political studies*, 56(4): 766-788.
- Huysmans, J. (2011). What's in an act? On security speech acts and little security nothings. *Security Dialogue*, 42(4-5): 371-383.
- Iltasanomat [IS] (2017). Suomalaisten turvallisuudentunne on heikentynyt – laajeneva syrjäytyminen keskeisin uhka. Julkaistu 5.10.2017. Luettu 4.2.2019.
(<https://www.is.fi/kotimaa/art-2000005396243.html>)
- International Police Science Association [IPSA] (2016). World Internal Security & Police Index 2016 (WISPI). Haettu 4.9.2019. (<http://www.ipsa-police.org/Images/uploaded/Pdf%20file/WISPI%20Report.pdf>)
- Journalisti (2016). Ex-poliisijohtajan horjahdus. *Journalisti*, 2016(11): 3.
- Juppi, P. (2011). Pahoinvoivia uhreja, turvallisuushuolia ja taloudellisia taakkoja. Nuorten syrjäytymisen tulkintakehykset suomalaisessa uutismediassa. *Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 19(3): 200-220.
- Karisto, A. (2003). Pelottava kaupunki. Teoksessa Kopomaa, T. (toim.): Kohti kaupunkisosaalityötä. Haasteena tasapainoinen kaupunki. Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia. Helsinki: Palmenia-kustannus.
- Kearns, M. (2017). Gender, visibility and violence: Visual securitization and the 2001 war in Afghanistan. *International Feminist Journal of Politics*, 19(4): 491-505.
- Kekki, T. & Mankinen, T. (2016). Turvassa? Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Julkaisusarja 8/2016. Haettu 8.2.2020.
(<http://www.spek.fi/loader.aspx?id=fb3cc0dc-2686-41b0-a046-21e9e6d4c913>)
- Kekki, T. (2017). Turvassa 2017. Kansalaisturvallisuus Suomessa. SPEK tutkii 2017. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK. Luettu 8.2.2020. (<http://www.spek.fi/loader.aspx?id=e5e7d86b-545b-44fe-9bd3-2a0227a6b8a6>)
- Kemppainen, T., Lönnqvist, H., & Tuominen, M. (2014). Turvattomuus ei jakaudu tasan. Mitkä asuinalueen piirteet selittävät helsinkiläisten kokemaa turvattomuutta?. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (1): 5-20.

- Keskinen, V. (2019). Helsinkiläisten turvallisuuden tunne on kohentunut. Kvartti 1/2019 - Helsingin kaupunki, kaupunkitutkimus ja -tilastot. Haettu 30.12.2019.
(https://www.kvartti.fi/sites/default/files/files/issue/kvartti01_2019_verkkolehti.pdf)
- Kivivuori, J., Aaltonen, M., Näsi, M., Suonpää, K. & Danielsson, P. (2018). Kriminologia: Rikollisuus ja kontrolli muuttuvassa yhteiskunnassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Koistinen, L. & Jauhiainen, J. (2017). Turvapaikanhakijoiden hallinta. Teoksessa Jauhiainen, Jussi (toim.) Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja, 31-48. Turku: Turun yliopisto.
- Krahmann, E. (2008). Security: Collective Good or Commodity? *European Journal of International Relations*, 14(3): 379-404.
- Laurikainen, H. & Nikkanen, M. (2020). Turvassa 2019. Kansalaisturvallisuus Suomessa. SPEK tutkii 20. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK. Luettu 5.2.2020.
(<http://www.spek.fi/loader.aspx?id=4dfa43c2-8a26-4a25-831e-27c105fd2978>)
- Lee, M. (2007). *Inventing Fear of Crime: Criminology and the politics of anxiety*. Collumpton: Willan.
- Lehti, Martti (2019). Henkirikoskatsaus 2019. Katsauksia 34/2019. Helsinki: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Luettu 30.11.2019. (<http://hdl.handle.net/10138/301889>)
- Léonard, S., & Kaunert, C. (2011). Reconceptualizing the audience in securitization theory. Teoksessa Balzacq, T. (toim.) *Securitization Theory How security problems emerge and dissolve*, 57-76. London: Routledge.
- Limnell, J. (2008). Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely? Strategian laitos, Julkaisusarja 4: Työpapereita No 26. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu. Haettu 24.1.2020. (<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201201241147>)
- Limnell, J. (2009) Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia 29. Helsinki: Edita Prima Oy. Haettu 15.4.2018. (<http://urn.fi/URN:USBN:978-951-25-2037-4>)
- Limnell, J. (2012). Uhkakuvat ohjaavat turvallisuuspolitiikkaa. Julkaisussa Tarvainen, T. (toim.) *Näkökulmia uskottavaan puolustuskykyyn*, 5-32. Puolustusministeriö. Haettu 10.12.2019.
(https://www.defmin.fi/files/2061/Nakokulmia_puolustuskyvyn_uskottavuuteen.pdf)
- Lipschutz, R. D. (1995). *On security*. New York: Columbia University Press.
- Liska, A.E. & Sanchirico, A. & Reed, M. E. (1988). Fear of crime and constrained behavior. Specifying and estimating a reciprocal effects model. *Social Forces* 66 (3): 827-837.
- Lupovici, A. (2014). The limits of securitization theory: Observational criticism and the curious absence of Israel. *International Studies Review*, 16(3): 390-410.
- Maahanmuuttovirasto [Migri] (2001). Turvapaikkapäätökset 1.1.-31.12.2000. Ulkomaalaisvirasto. Haettu 25.4.2020.
(<https://migri.fi/documents/5202425/6162429/2000+Turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+%28fi%29>)
- Maahanmuuttovirasto [Migri] (2002). Turvapaikkapäätökset 1.1.-31.12.2001. Ulkomaalaisvirasto. Haettu 25.4.2020.

(<https://migri.fi/documents/5202425/6162429/2001+Turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+%28fi%29>)

Maahanmuuttovirasto [Migri] (2003). Turvapaikkapäätökset 1.1.-31.12.2002. Ulkomaalaisvirasto. Haettu 25.4.2020.

(<https://migri.fi/documents/5202425/6162429/2002+Turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+%28fi%29>)

Maahanmuuttovirasto [Migri] (2004). Turvapaikkapäätökset 1.1.-31.12.2003. Ulkomaalaisvirasto. Haettu 25.4.2020.

(<https://migri.fi/documents/5202425/6162429/2003+Turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+%28fi%29>)

Maahanmuuttovirasto [Migri] (2006). Turvapaikanhakijat 2003-2005. Ulkomaalaisvirasto. Haettu 25.4.2020. (<https://migri.fi/documents/5202425/6161882/2003-2005+Turvapaikanhakijat+%28fi%29>)

Maahanmuuttovirasto [Migri] (2015) Turvapaikanhakijat 1.1.-31.12.2015. Maahanmuuttovirasto. Haettu 25.4.2020.

(<https://migri.fi/documents/5202425/6161882/2015+Turvapaikanhakijat+%28fi%29>)

Maahanmuuttovirasto [Migri] (2016). Turvapaikanhakijat 1.1.-31.12.2016. Maahanmuuttovirasto. Haettu 25.4.2020.

(<https://migri.fi/documents/5202425/6161882/2016+Turvapaikanhakijat+%28fi%29>)

Maahanmuuttovirasto [Migri] (2019). Tilastot päivitetty 18.1.2019– Turvapaikkahakemukset. Päätökset 1/2015-12/2018. Maahanmuuttovirasto. Luettu 27.10.2019.

(<http://tilastot.migri.fi/#decisions/23330/49?start=540>)

Maahanmuuttovirasto [Migri] (2020). Lainsäädäntö – Luvat ja kansalaisuus. Luettu 25.4.2020. (<https://migri.fi/lainsaadanto>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2002). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2002 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-09-27).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD1300>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2003). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2003 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-09-14).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD1324>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2004). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2004 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-09-14).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2045>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2005). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2005 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 3.0 (2018-09-28).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2114>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2006). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2006 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-09-14).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2249>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2007). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2007 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.2 (2009-04-06).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2310>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2008). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2008 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-09-13).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2405>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2009). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2009 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-22).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2590>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2010). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2010 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-21).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2593>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2011). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2011 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-21).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2718>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2012). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2012 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-21).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2810>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2013). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2013 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-22).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2913>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2014). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2014 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-22).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD2977>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2015). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2015 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 3.0 (2018-08-22).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD3086>)

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2016). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2016 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-07-10).

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fds:T-FSD3142>)

- Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2017). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2017 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.0 (2018-01-30). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3223>)
- Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta [MTS] (2018). Turvallisuuspolitiikka- ja maanpuolustustutkimus 2018 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.0 (2019-01-22). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3318>)
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*, 50(4): 370.
- McDermott, R., & Zimbardo, P.G. (2007). The psychology of terrorist alerts. Teoksessa Bongar, M., Brown, L. M., Beutler, L. E., Breckenridge, J. N. & Zimbardo, P. G. (toim.), *Psychology of terrorism*: 357-372. New York: Oxford University Press.
- Mortensgaard, L. A. (2018). Contesting Frames and (De) Securitizing Schemas: Bridging the Copenhagen School's Framework and Framing Theory. *International Studies Review*, 22(1): 140-166.
- MTV (2001). Jauhekirjeet sotkevat postin kulkua ympäri maata. MTV Uutiset. Julkaistu 17.10.2001. Luettu 19.4.2020.
- Mäntylä, V. (2018). Turvallisuus ja kilpailukyky: Turvallisuusyhteistyön vaikutus yksityisen ja julkisen sektorin alueisiin Matti Vanhasen I ja II hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmissa. Pro gradu – tutkielma. Helsingin yliopisto. Haettu 23.1.2020. (<http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-201803281545>)
- Niemelä, P. (2000). Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa Niemelä, P. ja Lahikainen, A. R. (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*: 21-37. Tampere: Vastapaino.
- Nyman, J. (2018). Securitization. Teoksessa Williams, P. & McDonald, M. (toim.) *Security Studies: An Introduction*. 3rd edition, 100-113. New York: Routledge.
- Oikeusministeriö [OM] (1998) Turvallisuustalkoot. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma. Rikosentorjunnan neuvottelukunta, Oikeusministeriö. Luettu: 25.4.2019. (<https://rikosentorjunta.fi/documents/5235988/5514024/1999+Turvallisuustalkoot>)
- Oikeusministeriö [OM] (2009a). Jokelan koulusurmat 7.11.2007 - Tutkintalautakunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisuja 2/2009. Julkaistu 26.2.2009. Haettu 22.2.2020. (https://turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/poikkeukselliset_tapahtumat/SdaOKoQr9/Jokelan_koulusurmat_7.11.2007.pdf)
- Oikeusministeriö [OM] (2009b). Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus: Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 2009:2. Haettu 5.6.2020. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-825-5>)
- Oikeusministeriö [OM] (2010). Kauhajoen koulusurmat 23.9.2008 - Tutkintalautakunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisuja 11/2010. Julkaistu 17.2.2010. Haettu 22.2.2020. (https://www.turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/poikkeukselliset_tapahtumat/Sfbm5XgdL/Kauhajoen_koulusurmat_23.9.2008.pdf)
- Oikeusministeriö [OM] (2016). Turvallisesti yhdessä. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma. Rikostentorjuntaneuvosto. Oikeusministeriön julkaisu 30/2016. Haettu 5.2.2020.

(<https://rikoksentorjunta.fi/documents/5235988/5514024/2016-2020+Turvallisesti+yhdess%C3%A4++kansallinen+rikoksentorjuntaohjelma>)

Ojala, E. (2017). Sisäisen turvallisuuden muutos ja turvallisuuden hallinnointi Suomessa. Pro gradu-tutkielma. Turun yliopisto. Luettu 7.1.2020. (<https://www.utupub.fi/handle/10024/144358>)

Onnettomuustutkintakeskus [OTKES] (2018). Puukotukset Turussa 18.8.2017. Onnettomuustutkintakeskus – OTKES - Tutkintaselostukset - Poikkeukselliset tapahtumat. Luettu 4.2.2018. (<https://www.turvallisuustutkinta.fi/fi/index/tutkintaselostukset/poikkeuksellisettapahtumat/puukotuksetturussa18.8.2017.html>)

Paananen, E. (2007). Moraalinen paniikki ja pedagoginen paradoksi: tutkimus Myyrmannin pommiräjähdyistä (2002) käsittelevistä lehtijutuista ja internet-keskusteluista. Pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto. Haettu 23.3.2020. (https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/8720/1/URN_NBN_fi_jyu-2007918.pdf)

Paatero, M. (2016). Sisäinen turvallisuus horjuu. Jyväskylä: Docendo Oy.

Pajuoja, J. (2007). Sisäisen turvallisuuden ohjelma-menestys vai ei?: näkökulmia valtioneuvoston poikkihallinnolliseen turvallisuushankkeeseen. Lakimies 7-8/2007: 1038–1052.

Pelkonen, T. (2012). Kouluampumiset moraalisenä toimintana Helsingin sanomien kantaa ottavissa kirjoituksissa. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto. Haettu 6.12.2019 (<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201204103209>)

Pinker, S. (2011). The Better Angels of Our Nature: Why violence has declined. New York: Viking.

Poliisi (2019a). Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta - käsikirja 2019. Tietoa poliisista - käsikirjat. Luettu 6.12.2019. (https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructuure/79346_JR-kasikirja_netiversio.pdf?069d1edc9b5ed788)

Poliisi (2019b). Järjestäytyneen rikollisuuden uhka kasvaa Euroopassa - Uudet kansainväliset rikollisjengit laajentaneet toimintaansa Suomeen. Poliisihallituksen tiedotteet. Julkaistu 29.3.2019. Luettu 6.12.2019. (https://www.poliisi.fi/poliisihallitus/tiedotteet/1/0/jarjestaytyneen_rikollisuuden_uhka_kasvaa_euroopassa_uudet_kansainvaliset_rikollisjengit_laajentaneet_toimintaansa_suomeen_79347)

Poliisiammattikorkeakoulu [POLAMK] (2018). Poliisibarometri 2018. Kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 130. Haettu 8.2.2020. (https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/150940/Polamk_raportteja_130_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

PTK 29/1997 – Eduskunnan täysistuntopöytäkirja. (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/ptk_29+1997.pdf)

PTK 73/1997 - Eduskunnan täysistuntopöytäkirja. (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/ptk_73+1997.pdf)

Puolustusministeriö [PM] (1995). Turvallisuus- ja puolustuspolitiinen selonteko 1995. Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995. Luettu 30.4.2019. (https://www.defmin.fi/files/246/2513_2143_selonteko95_1_.pdf)

Puolustusministeriö [PM] (1997). Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1997. Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997. Luettu 30.4.2019. (https://www.defmin.fi/files/245/2512_2142_selonteko97_1_.pdf)

Puolustusministeriö [PM] (2001). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001. VNS 2/2001. Luettu 2.5.2019. (<https://www.defmin.fi/files/1147/selonteko2001.pdf>)

Puolustusministeriö [PM] (2003). Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003. Haettu 20.4.2020. (https://www.defmin.fi/files/248/2515_1687_Yhteiskunnan_elintArkeiden_toimintojen_turvaamisen_strategia_1_.pdf)

Puolustusministeriö [PM] (2004). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Haettu 2.5.2019. (https://www.defmin.fi/files/240/2493_2161_Selonteko_2004_1_.pdf)

Puolustusministeriö [PM] (2006). Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006. Haettu 20.4.2020. (https://www.defmin.fi/files/815/YETT_2006.pdf)

Puolustusministeriö [PM] (2010). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Haettu 20.4.2020. (https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2015/10/yts_2010_fi_nettiin.pdf)

Qadri, S. N. (2020). Framing terrorism and migration in the USA: the role of the media in securitization processes. Doctoral dissertation. University of Glasgow. Haettu 9.2.2020. (<http://theses.gla.ac.uk/77872/1/2020QadriPhD.pdf>)

Raitasalo, J., & Sipilä, J. (2007). Mikä Suomea uhkaa?: laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan. Strategian laitos. Julkaisusarja 4: työpapereita 23. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Raitasalo, J. (2019). Hybridisota ja hybridiuhat – paljon vanhaa...onko mitään uutta? Tiede Ja Ase, 76.

Riiali, J. (2016). Laajenevan turvallisuuskäsityksen malli: Sisäisen turvallisuuden ohjelmissa vuosina 2004-2012. Pro gradu – tutkielma. Tampereen yliopisto. Haettu 7.1.2020. (<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201603221350>)

Rikoslaki (19.12.1889/39) Ajantasainen lainsäädäntö. Luettu 5.4.2020. (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>)

Roe, P. (2004). Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization. Security Dialogue, 35(3): 279–294.

Roe, P. (2008). Actor, audience (s) and emergency measures: Securitization and the UK's decision to invade Iraq. Security dialogue, 39(6): 615-635.

Rychnovská, D. (2014). Securitization and the Power of Threat Framing. Perspectives, 22 (2): 9-31.

Ryynänen, T. (2009). Median muotoilema: Muotoilun mediajulkisuus suomalaisessa talouslehdissä. Väitöskirja. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus. Haettu 12.3.2020. (<http://hdl.handle.net/10138/152235>)

- Ruutu, P., Lyytikäinen, O., Kuusi, M., Nuorti, P., Lappalainen, M., Siikamäki, H. & Huotari, K. (2004). Sars – uusiin uhkiin valmistautumista. Suomen lääkrilehti 14/2004. Haettu 18.4.2020. (<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201307314234>)
- Saarikkomäki, E. A. O., & Tanskanen, M. (2018). Nuorisorikollisuus. Teoksessa Niemi, H. (toim.) Rikollisuustilanne 2017: Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa: 199-220. Katsauksia 29/2018. Helsinki: Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Haettu 29.12.2019. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-0654-4>)
- Salter, M. (2008). Securitization and Desecuritization: A Dramaturgical Analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. Journal of International Relations Development 11 (4): 321–349.
- Sandberg, O. (2015). Hallittu syrjäytyminen – Miten syrjäytymisestä muodostui lähes jokaiseen meistä ulottuva riski? Väitöskirja. Tampere: Tampere University Press. Haettu 9.1.2020. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9677-6>)
- Silvasti, M. (2017). Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. Tiede ja ase, 74.
- Simon, J. (2007). Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear. Oxford: Oxford University Press.
- Sisäministeriö [SM] (2003) Poliisiasian neuvottelukunta: Valtioneuvoston tulisi käynnistää sisäisen turvallisuuden selontekomenettely. Sisäministeriön tiedote 10.2.2003. Luettu 6.5.2019. (https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/poliisiasian-neuvottelukunta-valtioneuvoston-tulisi-kaynnistaa-sisaisen-turvallisuuden-selontekomenettely)
- Sisäasiainministeriö [SM] (2003a). Poliisibarometri 2003 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-09-14). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 20.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2050>)
- Sisäasiainministeriö [SM] (2004). Arjen turvaa - Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.
- Sisäasiainministeriö [SM] (2005). Poliisibarometri 2005 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-09-14). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 30.12.2019 (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2224>)
- Sisäasiainministeriö [SM] (2007). Poliisibarometri 2007 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 3.0 (2018-08-10). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 30.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:TFSD2357>)
- Sisäasiainministeriö [SM] (2008). Turvallinen elämä jokaiselle - Sisäisen turvallisuuden ohjelma Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.
- Sisäasiainministeriö [SM] (2010). Poliisibarometri 2010 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-10). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 30.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2708>)
- Sisäasiainministeriö [SM] (2012). Turvallisempi huominen – Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 26/2012.
- Sisäasiainministeriö [SM] (2012a). Poliisibarometri 2012 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-10). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. Haettu 30.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2838>)

Sisäministeriö [SM] (2013). Ankkuri-malli moniviranomaisyhteistyössä: Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpiteen 24 toimeenpano alle 18-vuotiaiden rikoksen tekijöiden rikoskierteen ehkäisemiseen. Sisäministeriön julkaisu 12/2013. Haettu 10.4.2020. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-886-2>)

Sisäministeriö [SM] (2014). Poliisibarometri 2014 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2.0 (2018-08-10). Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [jakaja]. Luettu 30.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3000>)

Sisäministeriö [SM] (2016). Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisuja 8/2016.

Sisäministeriö [SM] & Poliisiammattikorkeakoulu [POLAMK] (2016). Poliisibarometri 2016 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.0 (2018-02-02). Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [jakaja]. Haettu 30.12.2019. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3205>)

Sisäministeriö [SM] (2017). Hyvä elämä - Turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisuja 15/2017.

Sisäministeriö [SM] (2017a). Lisäresursseja poliisille, Suojelupoliisille ja Rajavartiolaitokselle. Sisäministeriön tiedote 119/2017. Julkaistu 16.11.2017. Luettu 10.4.2020. (https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lisaresursseja-poliisille-suojelupoliisille-ja-rajavartiolaitokselle)

Sisäministeriö [SM] (2017b). Ministeri Risikko: Ankkuri on tehokas malli myös väkivaltaisen radikalisoitumisen torjunnassa. Sisäministeriön tiedote. Julkaistu 8.2.2017. Luettu 10.4.2020. (https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministeri-risikko-ankkuri-on-tehokas-malli-myo-vakivaltaisen-radikalisoitumisen-torjunnassa)

Sisäministeriö [SM] (2018). Suomesta maailman turvallisimaa. Sisäministeriön tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 12/2018. Julkaistu 4.6.2018. Luettu 5.2.2018. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-586-0>)

Sisäministeriö [SM] (2018a). Sisäministeriön talousarvioesitys vuodelle 2019. Sisäministeriön tiedote 104/2018, julkaistu 14.9.2018. Luettu 6.12.2018. (https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sisaministerion-talousarvioesitys-vuodelle-2019)

Sisäministeriö [SM] (2019). Siviilistiedustelulaki parantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Sisäministeriön tiedote 11/2019, 11.3.2019. Luettu 6.12.2019. (https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/siviilistiedustelulaki-parantaa-suomen-kansallista-turvallisuutta)

Sisäministeriö [SM] (2020). Sisäministeriö - Ministeriö. Luettu 5.2.2020. (<https://intermin.fi/ministerio>)

Sisäministeriö [SM] (2020a). Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma 2019–2023. Periaatepäätös 19.12.2019. Sisäministeriön julkaisuja 1/2020. Haettu 10.4.2020. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-311-8>)

Suomen Pelastusalan keskusjärjestö [SPEK] (2015). Syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden suurin uhka. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö – SPEK. Julkaistu 7.9.2015. Luettu 4.2.2019. (<http://www.spek.fi/news/Syrjaytyminen-on-sisaisen-turvallisuuden-suurin-uhka/kih24s4q/5a8cf045-b4f9-471b-ac13-09598c8dad3f>)

Sperling, J., & Webber, M. (2019). The European Union: security governance and collective securitisation. *West European Politics*, 42(2): 228-260.

- Stafford, M. & Chandola, T. & Marmot, M. (2007). Association between fear of crime and mental health and physical functioning. *American Journal of Public Health* 97 (11): 2076–2081.
- Stritzel, H. (2007). Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. *European Journal of International Relations*, 13(3): 357–383
- Suojelupoliisi [Supo] (2017). Terrorismin uhka-arvio 14.6.2017. Suojelupoliisi. Luettu 4.2.2019. (https://www.supo.fi/terrorismintorjunta/terrorismin_uhka-arvio)
- Suojelupoliisi [Supo] (2020). Suojelupoliisin vuosikirja 2019. Haettu 7.4.2020. (https://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/79308_SUPO_Vuosikirja_2019_FI_Low7.pdf?4dfcbdf8e2d6d788)
- Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) Ajantasainen lainsäädäntö. Luettu 31.1.2020. (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>)
- Suomen virallinen tilasto [SVT] (2018). Kuolemansyyt 2017. Helsinki: Tilastokeskus. Luettu 30.11.2019. (https://www.stat.fi/til/ksyyt/2017/ksyyt_2017_2018-12-17_tie_001_fi.html)
- Suomen virallinen tilasto [SVT] (2019). Ulkomaalaiset suomalaisia useammin epäiltynä rikoksista. Rikos ja pakkokeinotilastot 2018 – Viranomaisten tietoon tullut rikollisuus. Julkaistu 16.5.2019. Luettu 15.4.2020. (https://www.stat.fi/til/rpk/2018/13/rpk_2018_13_2019-05-16_tie_001_fi.html)
- Svantesson, M. (2014). Threat Construction inside Bureaucracy: A Bourdieusian study of the European Commission and the framing of Irregular immigration 1974-2009. Doctoral dissertation. Department of Political Science, Stockholm University. Haettu 30.1.2020. (<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-100154>)
- Tanner, A. (2007). Sisäisen turvallisuuden ohjelma asiantuntijoiden arvioimana. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Thielemann, E. & Hobolth, M. (2016). Trading numbers vs. rights? Accounting for liberal and restrictive dynamics in the evolution of asylum and refugee policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(4): 643–664.
- Tiimonen, H. & Nikander, M. (2016). Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus. Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana? Sisäministeriön julkaisu 34/2016. Haettu 3.1.2020. (http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79229/Sisaisen_ja_ulkoisen_turvallisuuden_keskinaisriippuvuus.pdf)
- TSK (2017). Kokonaisturvallisuuden sanasto. Helsinki: Sanastokeskus TSK ry. Haettu 9.12.2019. (https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf)
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (6., uud. laitos.). Helsinki: Tammi.
- Turun Sanomat [TS] (2015). Jauhekirjeet saivat Suomen havahtumaan bioterrorismin uhkaan. Julkaistu 15.11.2015. Luettu 18.4.2020.
- Turun Sanomat [TS] (2007). Syrjäytymisen ja väkivallan kitkenta keskeistä sisäisessä turvallisuudessa. Julkaistu 3.5.2007. Luettu 4.2.2019. (<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/1074198207/Syrjaytymisen+ja+vakivallan+kitkenta+keskeista+sisaissessa+turvallisuudessa>)

Turvallisuuskomitea (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. Haettu 20.4.2020. (https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf)

Ulkoministeriö [UM] (2020.) Viisumin tarve ja Suomen hyväksymät matkustusasiakirjat. Matkustaminen – Ulkomaalaisten tulo Suomeen. Luettu 25.4.2020. (<https://um.fi/viisumin-tarve-ja-suomen-hyvaksymat-matkustusasiakirjat>)

United Nations Development Programme [UNDP] (1994). Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. Haettu 7.9.2019. (<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>)

United Nations Programme on HIV and AIDS [UNAIDS] (2019). UNAIDS calls for greater urgency as global gains slow and countries show mixed results towards 2020 HIV targets. Press release. Julkaistu 16.7.2019. Luettu 18.4.2020. (https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2019/july/20190716_PR_UNAIDS_global_report_2019)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2003) Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Haettu 6.5.2019. (<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02/hallitusohjelma-vanhanen.pdf.pdf>)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2009). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko 5.2.2009. Haettu 2.5.2019. (<https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3738>)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 - Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi. Haettu 23.2.2020. (<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf>)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2012). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko. Luettu 2.5.2019. (<https://vnk.fi/julkaisu?pubid=2203>)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2015). Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Haettu 23.3.2020. (https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_nettil.pdf)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2017a). Terrorismin torjuntaan 12 miljoonaa euroa lisärahaa. Sisäministeriön tiedote 86/2017. Julkaistu 31.8.2018. Luettu 6.12.2019. (https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410869/terrorismin-torjuntaan-12-miljoonaa-euroa-lisarahaa)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2017b). Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen perustaminen etenee. Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 261/2017. Julkaistu 24.5.2017. Luettu 6.12.2019. (https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/euroopan-hybridiuhkien-torjunnan-osaamiskeskuksen-perustaminen-etenee)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2018a). Päätökset – Periaatepäätökset. (<http://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset>)

Valtioneuvoston kanslia [VNK] (2018b). Päätökset – Selonteot, tiedonannot ja ilmoitukset. (<http://valtioneuvosto.fi/paatokset/selonteot-tiedonannot-ilmoitukset>)

Varto, J. (1992). Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki: Kirjayhtymä.

- Verisure (2019). Tutkimuksen mukaan joka viidennen turvallisuudentunne heikentynyt - Näin parannat turvallisuuden tunnetta kotona. Julkaistu 3.6.2019. Luettu 5.2.2020. (<https://www.verisure.fi/blogi/blogposts/2019-03-06-tutkimuksen-mukaan-joka-viidennen-turvallisuudentunne-heikentynyt---nain-parannat-turvallisuudentunnetta-kotona.html>)
- Virta, S. (2012). Turvallisuuden tutkimus – tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede ja ase*, 69.
- Vultee, F. (2010a). Securitization as a Media Frame: What Happens When the Media “Speak Security”. Teoksessa Balzacq, T. (toim.) *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, 77-93. London: Routledge.
- Vultee, F. (2010b). Securitization – A New Approach to the Framing of the “War on terror”. *Journalism Practice*, 4(1): 33-47.
- Vuori, J. A. (2008). Illocutionary logic and strands of securitization: Applying the theory of securitization to the study of non-democratic political orders. *European journal of international relations*, 14(1): 65-99.
- Wæver, O. (1999). Securitizing Sectors? Reply to Eriksson. *Cooperation and Conflict*, 34(3): 334-340.
- Watson, S. D. (2012). ‘Framing’ the Copenhagen School: Integrating the literature on threat construction. *Millennium*, 40(2): 279-301.
- Williams, M. C. (1998). Identity and the Politics of Security. *European Journal of International Relations*, 4(2): 204–225.
- World Economic Forum [WEF] (2017). The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017. Haettu 4.9.2019. (http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf)
- World Economic Forum [WEF] (2018). The Global competitiveness Report 2018 – Organized crime. Luettu 4.9.2019. (http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/?doing_wp_cron=1567610367.8832020759582519531250#series=EOSQ035)
- Yleisradio [YLE] (2011). Kaupan liitto: Muuntorangaistus takaisin. Julkaistu 10.3.2011. Luettu 4.4.2020. (<https://yle.fi/uutiset/3-5322991>)
- Yleisradio [YLE] (2012). Räsänen: Syrjäytyminen uhka turvallisuudelle. Julkaistu 24.1.2012. Luettu 4.2.2019. (<https://yle.fi/uutiset/3-5060362>)
- Yleisradio [YLE] (2016). Analyysi: Paateron puheet – eläkeukon hörinää vai oikeaa tietoa? Yle, Analyysit (Yle Uutiset) Julkaistu 8.9.2016. Luettu 28.1.2020. (<https://yle.fi/uutiset/3-9153721>)
- Yleisradio [YLE] (2017a). Raportti: Syrjäytyminen on Suomen keskeisin sisäisen turvallisuuden haaste. Julkaistu 5.10.2017. Luettu 4.2.2019. (<https://yle.fi/uutiset/3-9867084>)
- Yleisradio [YLE] (2017b). Terrorismin uhka Suomessa on kohonnut – mitä se tarkoittaa? Julkaistu 14.6.2017. Luettu 4.2.2019. (<https://yle.fi/uutiset/3-9670375>)
- Ylioppilaslehti (2016). Totuus tulee Paateron suusta. Julkaistu 2.12.2016. Luettu 28.1.2020. (<https://ylioppilaslehti.fi/dev/2016/12/totuus-tulee-paateron-suusta/>)

LIITTEET

Analyysitaulukko 1. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004 - uhkakehykset								
	Väkivaltarikollisuus	Onnettomuudet ja tapaturmat	Talousrikollisuus	Terrorismi	Omaisusrikollisuus	Tartuntataudit	Huumausaine-rikollisuus	Laiton maahanmuutto
Määritetty ongelma	<ul style="list-style-type: none"> -Väkivaltarikollisuuden suuri määrä Suomessa -Henkirikoksien väestöön suhteutettu määrä Länsi-Euroopan suurin -Väkivaltarikollisuus keskittyy pienelle joukalle -Väkivaltarikoksissa uhrin ja tekijät useimmiten tuttuja toisilleen -Mielenterveys-ongelmaiset väkivaltaan taipuvaisia -Alkoholi liittyy oleellisesti väkivaltaan -Rasistisesti motivoituneiden pahoitelmien odotetaan lisääntyvän 	<ul style="list-style-type: none"> -Koti- ja vapaa-ajan tapaturmia paljon, myös kuolemaan johtavia ja tulevat lisääntymään -Liikenne-onnettomuudet ja -tapaturmat -Työtapaturmat -Onnettomuuksia enemmän kuin muissa Pohjoismaissa ja tapaturmakolleisuus suurempaa kuin länsimaissa yleensä -Häiriöt yhteiskunnan elintärkeissä toiminnoissa -Ympäristö- ja luonnononnettomuudet -Suuronnettomuudet (laiva- ja tieliikenne, tulipalot, räjähdykset) 	<ul style="list-style-type: none"> -Liike- ja yritystoimintaan liittyvät rikokset, kuten vero- ja kirjanpitorikokset, rahan alkuperän häivyttäminen, lahjonta ja korruptio -Harmaaseen talouteen liittyvä verovälttely ja perusteettomat tuet -Talousrikollisuuden suuri määrä ja matala kiinnijäämisriski 	<ul style="list-style-type: none"> -Terroristisessa tarkoituksessa tehtävät teot -Terrorismia tukeva toiminta -Terrorismin aiheuttama pelko väestössä -Terrorisilla poliittisia tarkoituksia ja käytetään uskonnollispoliittisia perusteluita -Lentoasemille ja lentoliikenteeseen sekä satamiin ja risteilyaluksiin kohdistuva terrori-isku 	<ul style="list-style-type: none"> -Omaisusrikollisuuden suuri määrä -Omaisusrikoksissa matala kiinnijäämisriski -Omaisusrikoksiin syyllistyneet uusia ilmiä usein rikoksensa -Verkkoja hyödynnetään omaisuuteen kohdistuvien rikoksien tekemisessä -Alueellisesti vaihtelu omaisuusrikosten tasossa 	<ul style="list-style-type: none"> -HIV- ja muut huumeidenkäyttöön liittyvät tartuntataudit -Tartuntatauti-epidemiät -Käsi- ja eläintaudit 	<ul style="list-style-type: none"> -Huumausaineiden käyttö ja huumausaine-rikollisuus kasvanut voimakkaasti -Huumausaine-rikokset muuttuneet vakavammiksi -Järjestäytyneet rikollisryhmät hoitavat huumausaineiden salakuljetusta ja kauppaa 	<ul style="list-style-type: none"> -Laittoman maahanmuuton lisääntyminen -Turvapaikka-järjestelmän väärinkäyttö -Laittoman maahanmuuton järjestelyyn kytkettyvä rikollisuus
Ongelman syyt	<ul style="list-style-type: none"> -Alkoholin käyttö liittyy oleellisesti väkivaltarikoksiin -Syrjäytyminen liittyy väkivaltaan, henkirikoksiin, perheväkivaltaan -Mielenterveys-ongelmaiset väkivaltarikosten - niin vakavien kuin summittaisten tekien - tekijöinä -Pienelle joukalle moniongelmaisia (syrjäytynyt ja päihtyneet) nuoria keskittyy vakavat väkivaltarikokset -Nuoret lisääntyvässä määrin väkivallan tekijöinä 1990-l. puolivälin jälkeen -Ulkomaalaistaustaisiin kohdistuu rasistisesti motivoitunutta väkivaltaa -Ulkomaalaiset raiskaajina ja ryöstäjinä -Ala- ja osakulttuurit liittyvät väkivaltaan mielenosoituksissa ja urheilutapahtumissa -Huumausaine-rikollisuuteen ja järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaan kytkettyvä väkivalta ja sillä uhkailu -Ulkomailla tuleva ammattirikolliskulttuuri voi lisätä viranomaisten, päättäjien, rikosjuttu asianosaisten, todistajien tai heidän läheisten uhkailua -Ampuma-aseiden lisääntyminen vaikuttaa aseilla tehtävien rikosten määrään 	<ul style="list-style-type: none"> -Syrjäytyminen altistaa tapaturmille ja ennenaikaisille kuolemille -Väestön ikääntyminen, lisääntyvä vapaa-aika ja kasvava alkoholin kulutus lisäävät liikenne-onnettomuuksia, liikuntatapaturmia, kaatumisia ja asuntopaljoja -Liikenteen lisääntyminen tie- ja meriliikenteessä lisää onnettomuuksia sekä ympäristövahinkoriskiä -Yhteiskunnan toimintojen keskeytyminen lisää suuronnettomuusriskejä -Ilmastomuutos lisää luonnon-onnettomuuksien riskiä -Liikenne-onnettomuuksien taustalla erilaista riskikäyttäytymistä ja huolimattomuutta -Rakennusalan työympäristö riskialttein työtapaturmille -Suomalainen turvallisuuskulttuuri ja sen ongelmat - taipumus uhkarohkeaan käytökseen ja humalahakuinen alkoholinkäyttö syynä korkeaan tapaturma-kolleisuuteen -Riippuvuus teknisistä järjestelmistä ja niiden monimutkaistuminen lisää häiriöiden riskiä ja niiden vakavuutta -Miehet selvästi yllidustettuina lähes kaikissa tapaturma- ja onnettomuustyypeissä -Huumeiden käytön lisääntyminen lisää huumekuolemia 	<ul style="list-style-type: none"> -Huumausaine-rikoksista saatuja rahoja pestään puhtaiksi -Yritystoiminnassa -Ammattirikolliset pyrkivät lahjoimaan päättäjiä ja viranomaisia -EU:n sisäkauppa-järjestelmään liittyvät mahdollisuudet tukipetoksiin ja verojen välttelyyn -Viranomaisten heikot resurssit ja yhteistyön tehottomuus -Vaikuttaa talousrikostorjuntaa -Tietoverkkoja ja tietotekniikkaa hyödynnetään talousrikoksien tekemisessä -Talousrikollisuus paljolti järjestäytyneiden rikollisryhmien käsissä -Talousrikokset eivät tule ilmi ilman viranomaisten aktiivisia toimia -Talousrikokset piilotellaan alihankintaketjuihin -Rakennus-, hotelli- ja ravintola-alalla laajasti pimeän työvoiman käyttöä ja veropetoksia -Kansainvälistymisen avannut uusia mahdollisuuksia veropetoksille ja veronkierrolle kaupankäynnissä ja sijoitustoiminnassa -Talousrikoksia hyödynnetään terrorismin tukemisessa ja rahoittamisessa 	<ul style="list-style-type: none"> -Saa käyttövoimansa kehitysmaiden ja teollisuusmaiden välisestä globaalista epätasavaroista -Terrorisilla pyritään aiheuttamaan pelkoa väestössä, pakottamaan organisaatioita sekä tuhoamaan tai tekemään epävakaa yhteiskunnan perusrakenteita -Toimia perustellaan uskonnollisilla ja/tai poliittisilla seikoilla -Häiriintyneet henkilöt voivat kansainvälisen esimerkin mukaisesti käyttää uskonnollis-poliittisia tunnuksia väkivallantekojensa yhteydessä -Huumausainerikoksilla rahoitetaan terroritekojen toteuttamista -Talousrikoksilla rahoitetaan terroritekojen toteuttamista -Yksittäisillä henkilöillä Suomessa yhteyksiä kansainvälisiin terroristiverkostoihin -Suomen kannanotot, toiminta ja liittoutuminen kansainvälisissä konflikteissa vaikuttaa kohdistuuko terrori-isku -9/11 2001 terrori-isku nosti terrorismin sisäisen turvallisuuden uhaksi -Suomea voidaan käyttää terrorismin valmistelu- ja koulutuspaikkana -Suomi osana länsimaita, jolloin länsimaihin kohdistuva terroriuhka kohdistuu myös Suomeen -Yksittäiset henkilöt uhkana, joilla aatteellinen valmius ja tietotaito terrori-iskun -Internetiä hyödynnetään terrori-iskuissa tarvittavan tiedotaidon hankkimiseen -Heikko valmiustaso voi kannustaa terrori-iskuihin 	<ul style="list-style-type: none"> -Syrjäytyminen omaisuusrikollisuuden taustalla -Huumeiden käyttöä rahoitetaan omaisuusrikoksilla, kuten varkaus-, ryöstö- ja petosrikoksilla -Tietotekniikkaa hyödynnetään petoksien tekemisessä, tekijänoikeuksien suojausten sisällön leviittämisessä sekä tehdään ilkeävaltaa -Järjestäytyneet rikollisuus ylläpitää varustetun tavaran markkinoita -Rasistisesti motivoituneet vahingonteot -Omaisusrikosten selvitystaso laskenut -Poliisille jätetään ilmoittamatta yhä enemmän omaisuusrikoksista -Alueelliseen omaisuusrikosten määrän vaihteluun vaikuttaa väestörakenne, perherakenne, huono-osaisuus, työttömyys ja pienituloisuus -Informaatioteknologia tarjoaa uusia rikosten tekemähdollisuuksia -Ulkomaiset ammattirikolliset tekevät omaisuusrikoksia muiden rikosten ohella -Suomessa asuvat ulkomaalaiset yllidustettuina petos, ryöstö ja varkausrikoksissa 	<ul style="list-style-type: none"> -Huumeiden käytössä käytettävät liikkeet injektiovälineet -Lisääntynyt huumeiden käyttö -Lisännyt hiv-tartuntoja ja muita huumeiden käyttöön liittyviä tartuntatauteja -Terroristisessa tarkoituksessa voidaan pyrkiä leviättämään tartuntatauteja (bioterrorismi) -Prostitutio aiheuttaa vakavan HIV- ja hepatiitti-tartuntojen leviämisen -Matkustaminen edistää tarttuvien tautien leviämistä ja mahdollisesti uusien tautien saapumisen -Epidemiariikiksi kasvanut globalisaation ja tekniikan kehittymisen myötä ihmisten ja tavaroiden liikkumisen lisääntynyttä 	<ul style="list-style-type: none"> -Huumausaineiden salakuljetus ja kauppa kansainvälisellä -Huumausaine-rikollisuus ammattimaistunut -EU:n tullirajojen poistuminen ja itärajan rajanylitysliikenne lisääntynyt -Huumausaineiden tarjontaa -Alkoholien käytön lisääntyminen, mielialalääkkeiden käyttö ja itsehoito -Alkoholien käytön lisääntyminen -Kansainvälisten huumausainemarkkinoita den trendit vaikuttavat myös Suomeen -Nuoret saavat tietoa internetistä, joka voi innostaa kokeilemisiin -Syrjäytyneet ongelmaikäyttäjät rahoittavat omaa käyttöä huumekaupalla -Informaatio-tekniikka tarjoaa uusia rikoksentekemähdollisuuksia ja apuvälineitä rikosten tekemiseen 	<ul style="list-style-type: none"> -Poikkeukselliset tapahtumat voivat vaikuttaa nopeasti turvapaikanhakijoiden määrään -Turvapaikka-järjestelmää käytetään hyväksi taloudellista syistä ja rikollisiin tarkoituksiin -Perheen-yhdistämisäpuksissa voidaan kiertää maahanmuutto-säännöksiä -Lumeavioliitot ja lapsien lähettäminen ns. ankkurilapsina -Schengen-alueen laajentuminen helpottaa ihmisten liikkumista -Venäjän rajavalvonnan heikentyminen ja ennakoimaton kehitys helpottaa laitonta maahanmuuttoa -Lisä laiton maahanmuuttoa

Ongelman seuraukset	<ul style="list-style-type: none"> -Väkilvalta vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin ja yhteiskunnan vakauteen -Väkilvallasta aiheutuu merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnalle (väilliset ja välittömät kustannukset) -Poliisin väkivaltarikosten selvitystaso laskenut, joka voi johtaa rikoksista ilmoittamatta jättämiseen ja luottamuksen heikkenemiseen -Entisestä poliisia kohtaan -Rangaistustason nosto lisäänyt väkivaltarikoksista vankeuteen tuomittujen määrää -Lähipiirissä ja yksityisissä tiloissa tapahtuvaan väkivaltaan vaikea puuttua -Perheväkivalta kohdistuu erityisesti naisiin -Mielenterveys-ongelmaisten tekemä summittainen väkivalta harvinaisuudesta huolimatta vaikuttaa merkittävästi ihmisten turvallisuuden tunteeseen -Rasistiset rikokset vaikeuttavat maahanmuuttajien kotoutumista -Rasistiset rikokset kohdistuvat useimmiten Somalian, Turkin, Venäjän, Iranin ja Irakin kansalaisiin 	<ul style="list-style-type: none"> -Ihmisiä kuolee (noin 2700) ja vammautuu vuosittain huomattavia määriä onnettomuuksissa ja tapaturmissa -Huomattavat taloudelliset menetykset tapaturmista ja onnettomuuksista yhteiskunnalle (3-5% BKT:sta) -Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat lisääntyvät väestön ikääntyessä ja tapaturmien seuraukset vakavammat ikääntyneillä -Onnettomuuksien määrä vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin ja yhteiskunnan vakauteen -Koti- ja vapaa-ajan tapaturmakuolleisuus suurempaa kuin länsimaissa yleensä 	<ul style="list-style-type: none"> -Talousrikosten kansainvälistyminen vaikeuttanut rikosten selvittämistä ja rikoshyödyn takaisin saamista -Aiheuttaa merkittäviä veromenetyksiä valtiolle ja muita taloudellisia suorita ja epäsuoria haittoja, kuten kilpailun vääristymistä markkinoilla -Talousrikollisuuden ja harmaan talouden kustannukset yhteensä 3-5 mrd. € vuodessa -Ulkomaisen pimeän työvoiman käyttö voi vähentää kotimaisen työvoiman käyttöä -Rapauttaa yhteiskunta-moraalia, vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin ja yhteiskunnan vakauteen -Vain noin 10 % talousrikoksista tulee viranomaisten tietoon -Poliisille ilmoitetut talousrikokset lisääntyneet ja tutkinta-ajat pidentyneet lähes kohtuuttomiksi -Talousrikoksia hyödynnetään terrorismin tukemisessa 	<ul style="list-style-type: none"> -Toteutuessaan voi aiheuttaa pitkäaikaista epävakautta sekä heikentää yhteiskunnan perusrakenteita -Vaikutuksiltaan voi vakavimmillaan ylittää suuronnettomuuden vaikutukset -Terrori-iskut kohdistetaan siviiliväestöön -Synnyttää pelkoa väestössä, voi kasvaa suuremmaksi kuin terrorismin todennäköisyys -Terrorismin pelko voi rajoittaa elämää ja toimintaa -Muulla toteutetut teot saavat aikaan pelkoa Suomessa -Globalisotumisen myötä -Biotorismit (esim. juuhokirjeet) voidaan sitoa viranomaisten resursseja nopeasti -Varautuminen terrorismin (esim. lentokentät) vaikeuttaa toimintojen sujuvuutta -Varautumistarve kasvaa terrorismin pelon lisääntyessä 	<ul style="list-style-type: none"> -Yritysten parantunut omaisuuden suojaus voi siirtää murtovarkauksia yksityisasuntoihin -Ulkomaiset ammattirikolliset siirtävät anastetun tavaran ulkomaille -Rangaistuskäytännön tiukennukset lisännyt omaisuusrikollisten määrää vankiloissa -Rikosten selvittämiskyvyn heikkeneminen voi kasvattaa rikoksien ilmoittamiskynnystä ja heikentää luottamusta poliisiin -Rasistisesti motivoituneet rikokset vaikeuttavat kotoutumista -Omaisuusrikoksilla merkittävät taloudelliset vaikutukset 	<ul style="list-style-type: none"> -Tartuntatauti-epidemioiden voimat laajoja toimia sairastuneiden hoitamiseksi ja tautien leviämisen ehkäisemiseksi -Rajoitustoimilla voi olla laajat taloudelliset vaikutukset (esim. SARS epidemia 2003) -Tarttuvaiset taudit pääsevät leviämään helposti hyvin laajalle alueelle 	<ul style="list-style-type: none"> -Arkiturvallisuus heikentynyt -Huumeiden käyttöön ja huumausaine-rikollisuuteen liittyy oheisrikollisuutta (varkaudet, ryöstöt, väkivalta) -Ongelmakäyttäjät osallistuvat aineiden myyntiin -Huumausaine-rikollisuus ammattimaistunut ja järjestäytyneen rikollisuuden käsissä ja ryhmät kasvaneet -Huumausainemarkkinoita kasvaessa -Huumeiden ongelmakäyttäjien määrä lisääntynyt -Vangeista noin puolet huumeongelmaisia -Vankien määrä lisääntynyt -Huumausaineiden väärinkäyttö voi aiheuttaa riskin syrjäytyä ja pahimmillaan ajautumisen rikolliseen elämäntapaan -Nuoret ja lapset vaarassa huumeiden saatavuuden lisääntyessä -Terrorismia rahoitetaan huumausainerikoksilla -Huumausaine-rikolliset siirtyneet myös talousrikoksiin -Huumeiden käyttö aiheuttaa turvattomuutta ja epävihtisyyttä -Huumausaine-rikosten selvittäminen vaikeutunut -Hoidon tarve, huumekuolemat ja tartuntataudit lisääntyneet 	<ul style="list-style-type: none"> -Järjestelmän väärinkäytöksiä aiheutuu kustannuksia ja haasteita viranomaisille -Yhä suurempi osa laittomaan maahanmuuttoon liittyvästä ihmisalakuljetuksesta järjestäytyneen rikollisuuden hallussa -Maasta poistamisesta aiheutuu paljon menoja
Ongelman ratkaisut	<ul style="list-style-type: none"> -Alkoholien käytön rajoittaminen -Päihde- ja huumeidenkäyttäjien hoito -Viranomaisten yhteistyö kansallisesti ja kansainvälisesti -Tiedonkeruu ja tiedonvaihto viranomaisten (myös sosiaali- ja terveydenhuolto) kesken -Väkilvallan ehkäisy osaksi kaikkien viranomaisten toimintaa -Rikosprosessin tehostaminen -Väkilvallan uhrien tunnistaminen ja uhrien palvelut -Väkilvaltarikoksiin syyllistyneille tuomion ohella tukitoimia -Poliisin toiminnan yhdenmukaistaminen lähiusdeväkilvalta-tapauksissa -Mielenterveysäädösten ajankäytös koskien kriminaalipotilaita -Seksuaali- ja väkilvaltarikoksista tuomittujen toimintaohjelmat -Poliisin rikosten selvittäminen -Nuorisoväkilvallan ehkäisyohjelmat 	<ul style="list-style-type: none"> -Viranomaisyhteistyö ja tiedonvaihto -Erittoimijoiden välinen yhteistyö valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla -Hätäkeskuslaitoksen palveluiden kehittäminen -Alkoholisääntely ja valvonta -Liikennevalvonta (automaattinen ja perinteinen) -Tapaturma- ja onnettomuustilastointi -Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisy- ja torjuntatyö -Ikääntyneisiin suunnattu tapaturmien ehkäisytyö -Onnettomuusriskeihin varautuminen koulutuksella -Vartiointi ja hälytysjärjestelmät 	<ul style="list-style-type: none"> -Viranomaisyhteistyön ja tiedonvaihdon parantaminen ja kansainvälisen yhteistyön kehittäminen -Lisää resursseja tutkintaan poliisille ja veroviranomaiselle -Lisää lisätyötä syyttäjien määrää ehkäisemiseksi -Viranomaisen oikeuksien lisääminen -Viranomaisten laajentaminen -Rahapöytä- ja rikoshyödyn poistaminen -Kolmikantahanke harmaan talouden estämiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman turvaamiseksi -Ulkomaalaisten työehtojen ja työsuhteiden valvonta -Etuakeinen varautuminen tietoverkoissa ja toiminnallinen varautuminen tietoverkoissa tehtävien talousrikosten rikosprosessia ajatellen 	<ul style="list-style-type: none"> -Rajaturvallisuuden ylläpitäminen estää terrorismin leviämistä -Uuden tekniikan hyödyntäminen rajavalvonnassa -Turvallisuus- ja viranomaisten viestintä -Poliisin kansainvälinen tiedustelu ja tilanneanalyysi terrorismin ennalta ehkäisemiseksi -Turvallisuusjärjestelyihin panostaminen kansainvälisissä tilaisuuksissa ja urheilukilpailuissa -Viranomaisen yhteistyö niin poikkihallinnollisesti kuin turvallisuusviranomaisten kanssa -Kansainvälinen viranomaisten yhteistyö -Talousrikosten torjunnalla estetään ennalla terrorismin -EU:n terrorismin vastaisen julkilausuman 25.3.2004 mukaiset toimenpiteet -Viranomaisten kouluttaminen -Hankitaan terrorismin torjuntaan tarvittavaa kalustoa ja välineistöä -Yhteistyö terrorismin torjunnan kannalta keskeisten kolmansien maiden kanssa -Tietojen kerääminen, yhdistäminen ja analysointi terrori-iskujen ennalta ehkäisemiseksi -Kuljetusalan, lentoliikenteen- ja asemien sekä satamien terrorismin torjunnan järjestelyt 	<ul style="list-style-type: none"> -Rikosten selvittämisellä poliisi vaikuttaa varkaus-, vahingonteko- ja ajoneuvon käyttövarkausrikosten vähentämiseen -Huumausaineiden ongelmakäyttäjien hoito -Päihde- ja terveysviranomaisten yhteistyö -Kiinnijäämisriskin lisääminen viranomaisyhteistyöllä -Kansainvälinen viranomaisyhteistyö -Nuoris- ja sosiaalityö -Rikollisuuden ehkäisy huomioidaan kaikessa viranomaisten päätöksenteossa ja suunnittelussa -Rikosprosessin sujuvuus ja tehokas vastuu -Saattaminen, etenkin nuorille tärkeä -Sosiaaliset tukitoimet ensikertalaisiin ja nuoriin -Omaisuuden suojaus vartiointilla ja hälytysjärjestelmien -Lainsäädännöllinen ja toiminnallinen valmius sähköisten todistusaineistojen hankkimiseen, taltiointiin ja todistena käyttämiseen -Etuakeinen varautuminen tietoverkoissa 	<ul style="list-style-type: none"> -Rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja rajavalvonta osana torjuntatyötä -Vastuu torjuntatoimista sosiaali- ja terveysviranomaisilla -Huumeiden käytön estäminen yleisötiloissa -Tartuntatautiin yhteistyössä EU:n, WHO:n ja OIE:n kanssa -Ympäristö- ja terveysviranomaisten infektio-epidemiologian keskus (resurssisäilyksiä) -Sairaanhoito-piirien tartuntatautiin torjuntatyö -Vastuulliset viranomaiset valmistelevat toimenpite-ehdotukset ennaltaehkäisy – ja torjuntakäynnin parantamiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> -Huumausaineiden täyskielto-politiikka -Tehostetaan ennalta estävää työtä rikosten vähentämiseksi -Huumausaineiden tarjonnan vähentäminen -Huumeiden käyttäjien hoito ja hoitoon ohjaus sekä sosiaaliturva -Kansainvälinen ja kansallinen viranomaisyhteistyö -Huumausaine-rikosten torjunnassa -Lainsäädäntö- uudistukset, kuten rangaistusasteikon kiristäminen törkeissä huumausainerikoksissa -Rikoshyödyn tehokas poistaminen -Rikosten paljastaminen tiedustelulla ja valvonnalla -Kiinnijäämisriskin lisääminen -Rikoksen tekijöiden rekisteröinti -Rikosprosessin sujuvoittaminen -EU hankkeet ulkorajoilla 	<ul style="list-style-type: none"> -Poliisi-, tull- ja rajaviranomaisten (PTR) ja syyttäjälaitoksen yhteistyön tiivistäminen -Rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan, mikä edellyttää lisäresursseja, sekä edistään yhteistyömallin käyttöön ottoa Baltian maissa, Venäjällä ja Pohjoismaissa -Rajavartiolaituksen vastuun lisääminen laittoman maahantulon torjunnassa ja ulkomaalaisvalvonnassa, joka edellyttää toimivaltuuksien lisäystä -Raja- ja tullitarkastuksien valvontatekniikan kehittäminen -Resurssiläisyyden -Maan sisäisen ulkomaalaisvalvonnan kehittäminen -Lisäresursseja henkilöstön lisäämiseksi rajavalvontaan itärajalle -Torjuntaan tehokkaalla viisumipolitiikalla, tehokkaalla palautuspolitiikalla, laittoman maahantuloon ja oleskeluun liittyvistä rikoksista -Kansainvälinen poliisiyhteistyö ja tietojenvaihto sekä informaation levittäminen Suomen politiikasta -Toimenpiteet turvapaikkahakemusten käsittelyyn nopeuttamiseksi ja väärinkäytön ehkäisemiseksi

Pääteemat	Henkirikokset, miestekijä, järjestäytyneet rikollisuus, väkivaltarikokset, pahoinpitelyt, alkoholi, syrjäytyminen, perhe- ja lähisuuhdeväkivalta, rasistisesti motivoitunut väkivalta	Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat, liikenne-onnettomuudet, liukastumiset	Harmaita talous-, (huume)kauppaa harjoittavaa järjestäytyneitä rikollisuus-, rahanpesu-, lahjonta-, korruptio	Kansainvälinen terrorismi, kansainvälinen yhteistyö, bioterrorismi, terrorismin rahoitus	Omaisuusrikokset, (kansainvälinen) järjestäytyneet rikollisuus, varastetun tavaran markkinat, huumausaineiden ongelmakäyttöön liittyvä oheisrikollisuus	Tartuntatauti-epidemiat, huumausaineiden käyttöön liittyvät tartuntataudit, kasvi- ja eläintaudit	Ongelmakäyttäjät, järjestäytyneet huumausaine-rikollisuus, syrjäytyminen, oheisrikollisuus, ulkomailta johdettu kova rikoskulttuuri	Maahanmuutto-järjestelmän väärinkäyttö, laittoman maahan tulon järjestämisrikokset, PTR-yhteistyö
Keskeisimmät toimijat	SM, STM, OM, OPM, VM, Poliisi, tulli, elinkeinoelämä, kolmas sektori, rikosentorjuntaneuvosto	SM, STM LVM, MMM, Kuntaliitto, Kunnat, elinkeinoelämä, kolmas sektori	SM, VM, OM, TM, työmarkkinaosapuolet, STM, KTM, ulosotto, konkurssiasiamies,	SM, VM, OM, VNK, poliisi, suojelupoliisi, KRP, Rajavartiolaitos,	Poliisi, sosiaali- ja terveysviranomaiset, STM, elinkeinoelämä, kolmas sektori, OM, VM, SM	STM, VM, SM, MMM, Kansanterveys-laitos, sairaanhoitopiirit, Rajavartiolaitos, tulli	Poliisi, tulli, sosiaali- ja terveydenhuolto, kunnat, rajavartiolaitos, tulli, OM, SM, VM	SM, OM, VM, rajavartiolaitos, poliisi, tulli, syyttäjälaitos, ulkomaalaisvirasto

Analyysitaulukko 2. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008 - uhkakehykset							
	Väkivaltarikollisuus	Onnettomuudet ja tapaturmat	Talousrikollisuus	Ääriliikkeiden väkivalta ja terrorismi	Omaisuusrikollisuus	Huumausainerikollisuus	
Määritetty ongelma	-Väkivaltarikollisuuden, erityisesti henkirikosten suuri määrä -Pahoinpitelyt lisääntyneet tasaisesti -Työssä kohdattu väkivalta lisääntynyt -Lähi-suuhde- ja perheväkivalta -Maahanmuuttajajärjestöjen kohdistuva seksuaali- ja väkivaltarikollisuus	-Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat -Tapaturmissa kuolleiden suuri määrä -Työtapaturmat -Suuronnettomuudet ja luonnononnettomuudet -Päihteisiin liittyvät tapaturmat -Tulipalot -Liikenne-onnettomuuksissa	-Talousrikokset ja harmaa talous yritystoiminnassa -Talousrikollisuus rakennusalalla -Talousrikollisuuden järjestäytyminen -Osakemarkkinoiden sisäpiirikaupat -Pimeän työvoiman hyödyntäminen	-Ääri-islamilaisen terrorismin aiheuttama uhka -Ääriliikkeiden laiton toiminta ja väkivaltainen radikalisoituminen -Kansainvälisesti vaikuttava jatkuva uhka -EU alueella aktiivisena erilaisia terroristiorganisaatioita	-Verkossa tehtävät omaisuusrikokset -Yrityksen tietopääomaan kohdistuva rikollisuus -Omaisuusrikokset osana järjestäytyneitä rikollisuutta -Ulkomailta Suomeen suuntaava omaisuusrikollisuus -Päihteiden käyttäjien tekemät omaisuusrikokset	-Huumausaineiden salakuljetus -Huumausainerikollisuuden kansainvälisyys ja järjestäytyminen	
Ongelman syyt	-Alkoholi yleisin syy väkivallan taustalla -Päihteiden käyttäjät kohdistavat väkivaltaa palveluolajien työntekijöihin yhä useammin esimerkiksi omaisuusrikosten yhteydessä -Teknologian kehityksen myötä uusia mahdollisuuksia esim. seksuaalisen hyväksikäytön osalta -Henkirikosten uhrin ja tekijän suurimmalta osin päihteiden väärinkäyttäjät, erityisesti miehiä ja työelämän ulkopuolella -Järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintatapoihin kuuluu väkivaltainen velanperintä ja henkirikosten tekeminen tarvittaessa -Väkivalta voi lisääntyä teknologian kehityksen myötä, kun sosiaaliset kontaktit ja yhteisöllisyys heikkenee -Sosiaalisen kontrollin puute kaupungeissa lisää väkivaltaa -Huono rakennettu ympäristön suunnittelu voi lisätä väkivaltaa -Pajon piirikollisuutta maahanmuuttajajärjestöjen kohdistuvissa rikoksissa -Väkivaltaa lapsena kokeneilla ja nähtäessä suuri riski käyttää itse väkivaltaa -Kulttuurista johtuvaa väkivaltaa, kuten kunniaväkivaltaa, väistämättömyys ja tyttöjen ympärileikkaukset -Väkivallan määrä kasvaa siihen turtumisen, eriarvoisuuden lisääntymisen, humalahakuisen kulttuurin sekä teknologian kehityksen seurauksena	-Alkoholi yleisin syy tapaturmien ja onnettomuuksien taustalla -Heikko rakennettu ympäristön suunnittelu voi lisätä onnettomuuksia ja tapaturmia -Väestön ikääntyminen lisää tapaturmia -Syrjäytymisen lisääntyminen lisää onnettomuuksien ja tapaturmien määrää -Eniten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien erilaiset käsitykset kodin- ja vapaa-ajan turvallisuuteen liittyvissä asioissa ja osaamattomuus toimia onnettomuustilanteissa -Heikentynyt toiminta- ja havainnointikyky vaikuttaa palokulmien taustalla -Jännityshakuisuus lisää tapaturmia ja onnettomuuksia -Uusavuttomuus ja turvallisuustaitojen puutteet -Lisääntyvä vapaa-aika ja kasvava alkoholin kulutus lisäävät liikenneonnettomuuksia, liikuntatapaturmia, kaatumisia ja asuntopaloja -Luonnononnettomuudet lisääntyvät ilmastomuutoksesta johtuvien sään ääri-ilmiöiden myötä -Mopojen määrä lisääntynyt mopo-onnettomuuksia -Luonnossa tapahtuvat muutokset ja ihmisten toiminta vaikuttaa osaltaan ympäristöuhojen taustalla -Kaatumis- ja putoamistapaturmat yleisimpiä kodin- ja vapaa-ajan tapaturmia -Talouden noususuhdanne ja siihen liittyvä kiire, alurakointi, puutteet perehdytyksessä ja työntekijöiden epäpätevyys lisännyt työtapaturmia -Lisääntynyt meriliikenne kasvattaa merellisten (suur)onnettomuuksien riskiä	-Pimeä työvoima käytetään kilpailuedun saamiseksi -Alihankintaketjuin ja bulvaanijärjestelyin toteutetaan veropetoksia -Tietoverkkoja hyödynnetään laittoman työvoiman rekrytoimisessa ja omaisuuden liikutuksessa -Nopea hyödyn tavoittelu kannustaa talousrikoksiin toimia onnettomuustilanteissa -Järjestäytyneillä rikollisryhmillä näennäisesti laillista yritystoimintaa -Järjestäytyneet rikollisuus pimeän työvoiman välittämisen ja käytön taustalla -Laitonta alkuperää olevaa rahaa pestään lailliseksi kansainvälistymisen ja järjestäytymisen myötä -Verkon hyödyntäminen talousrikoksissa lisää rikosten tehokkuutta ja taloudellisuutta	-Konfliktit muslimimaissa vaikuttaa radikalisoitumiseen Euroopassa -Hakeutuminen ääriliikkeisiin ja radikalisoituminen voi johtaa terrorismiin tekoihin -Ulko- ja turvallisuuspoliittisilla ratkaisuilla sekä maan sisäisillä taloudellisilla ja sosiaalisilla seikoilla voi olla vaikutusta väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja terrorismiin -Käikki Euroopan maat voidaan nähdä yhtenä toimijana, joihin oikeutettua kohdistaa väkivaltaa -Ei-valtiollisten toimijoiden teot voivat toimia ylikkeenä terroristiseen toimintaan -Ääri-isamilta perustellun terrorismin uhka on EU alueella toimivista terroristiryhmistä merkittävin -Muita terroristiryhmiä etnonationalistiset ja separatistiset ryhmät, ääriavemistolaist ja ääriokeistolaiset terroristiryhmät -Maahanmuuttajien riittämätön demokraattisen ja tasa-arvoisen yhteiskunnan kansalaisten oikeuksien nauttiminen, osattomuus ja näköalattomuus sekä yhdistettynä kansainvälisen muslimiyhteisön kokemus nöyryydestä luonut maaperän radikalisoitumiselle -Tietoverkkoja hyödynnetään terroristisiin tarkoituksiin, mm. yhteydenpidossa ja viestinnässä	-Verkon kautta omaisuusrikoksia voidaan tehdä tehokkaasti, taloudellisesti ja rikoshyödyt voi olla suuria, mahdollista tehdä ulkomailta käsin -Verkko käytetään yhteydenpitoon rikosten valmistelemiseksi ja omaisuuden liikuteluun -Matkustamisen helpottuminen lisännyt Baltiasta tulevia järjestäytyneiden rikollisryhmien tekemiä omaisuusrikoksia -Tietoverkoissa voidaan varastaa yritysten tietopääomaa ja helppo oikeudettomasti levittää tekijänoikeuksien suojattua materiaalia -Rakennetun ympäristön suunnittelulla vaikutusta ilkvallan ja omaisuusrikosten esiintymiseen -Tietoverkoissa toimii järjestäytyneitä, verkostoituneita ja erikoistuneita yksilöitä ja ryhmittymiä tarkoituksenaan taloudellisen hyödyn hankkiminen rikollisin keinoin	-Järjestäytyneillä rikollisryhmillä kansainväliset verkostot huumausainerikoksia ja salakuljetusta varten -Verkkoja käytetään yhteydenpitoon rikosten valmistelemiseksi -Rikollisryhmät harjoittavat huumausainekauppaa tuomalla aineita maahan ja kauppaamalla -Järjestäytyneillä rikollisryhmillä yhteistyökumppaneita erityisesti Virosta -Huumausainerikollisuus keskeisin järjestäytyneen rikollisuuden rikosmuoto	
Ongelman seuraukset	-Erittäin naisten kohtamaa väkivaltaa töissä lisääntynyt palveluolajilla ja sosiaali- ja terveydenhuollossa -Lähi-suuhdeväkivalta kohdistuu 90 % naisiin ja lisäksi lapsiin -Ulkavaalata tuntuja tiloja ja alueita välttellen, etenkin naiset, lapset ja eri etniset ryhmät ja maahanmuuttajat -Pelko väkivallan kohteeksi joutumisesta heikentää elämänlaatua, alueen mainetta, paikallista työllisyyttä ja kiinteistöjen arvoa ja liiketoimintaa -Väkivallan määrä heikentää arjen turvallisuutta -Maahanmuuttajat väkivallan uhreina selvästi valtaväestöä useammin -Naiset väkivallan uhreina useammin kuin Pohjoismaissa ja Länsi-Euroopassa -Järjestäytyneet rikollisryhmän jäsenet tehneet lukuisia henkirikoksia ja niiden yrityksiä	-Inhimillinen kärsimys tapaturmien seurauksena (kuolleet ja loukkaantuneet) -Merkittävät taloudelliset kustannukset tapaturmista -Tapaturmat lisäävät poissaoloja työpaikoilta -Luonnononnettomuuksista voi seurata laajoja häiriöitä ja aineellista vahinkoa -Suuronnettomuudet voi aiheuttaa suuria määriä kuolemia ja loukkaantumisia tai laajoja vahinkoja ympäristölle -Suuronnettomuuksista laajat taloudelliset menetykset -Syrjäytyneet nuoret miehet yllidustettuina tapaturmien ja onnettomuuksien uhreina -Naisten lisääntynyt alkoholin käyttö lisännyt alkoholin vaikutuksen alaisena kuolleiden määrää -Tulipalokuolemia kansainvälisesti verrattuna paljon -Työtapaturmia, myös kuolemaan johtavia, vuosittain varsin paljon	-Pimeän työvoiman käyttö väärin yritysten välillä kilpailua -Rikollisten verkostoituminen ja järjestäytyminen vaikeuttaa torjuntaa -Verkon käyttö vaikeuttaa talousrikosten tutkintaa ja selvittämistä -Järjestäytyneet rikollisryhmät uhkaavat rakennus-, telakka-, siivous ja ravintola-alolla toimivia yrityksiä -Veromenetykset -Harmaita talous rakennusala voi tuottaa suuria rikoshyötyjä nopeasti	-Terrorismi uudessa muodossaan kohdistuu siviiliväestöön ja aiheuttaa aiempaa enemmän kuolonuhreja -Terrorismi tulee osaksi ihmisten arkielämää -Euroopan ulkopuoliset konfliktit voivat johtaa pakolaisuuden lisääntymiseen -Terrorismin rahoittamiseksi hyödynnetään ihmiskauppaa ja ihmislakuljetusta -Ääri-islamistien toiminta (ryhmät ja verkostot) lisääntynyt Euroopan maissa -Terrori-isku voi kohdistua EU alueella joko jäsenvaltion tai unionin ulkopuolisen valtion kohteeseen -EU alueella eniten separatististen ryhmien terrori-iskuja -Terroristien organisaatioiden iskut EU alueella aiheuttanut pääosin materiaalisia vahinkoja ilman surmaamistarkoitusta -EU:ssa puolet terroritekoihin liittyvistä pidätyksistä liittyy islamilaiseen terrorismiin -Ääri-islamilainen terrorismi voi vaarantaa kansainvälisen järjestelmän toiminnan	-Rikollisjärjestöjen verkostoituminen ja yhteistyö vaikeuttaa rikostorjuntaa -Verkon kautta tehtävissä rikoksissa helpompi salata tekijä -Murto-, anastus- ja näpistystilanteissa päihteiden käyttäjät kohdistavat usein väkivaltaa työntekijöihin -Yritysten tehokkuus ja kilpailukyky heikkenee tietopääomaan kohdistuvien rikosten vuoksi -Ihmiset joutuvat tietoverkoissa omaisuusrikosten uhreiksi -Verkossa tehtävissä omaisuusrikoksissa rikoshyödyt voi olla suuria	-Rikollisten verkostoituminen vaikeuttaa torjuntaa -Järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamaan huumekaupan liittyvä väkivaltaisen velanperintä -Huumekauppaa harjoittavat järjestäytyneet rikollisryhmät hyödyntävät laillista yritystoimintaa	

Ongelman ratkaisut	<ul style="list-style-type: none"> -Turvallisuuskäökölmia huomiominen johdonmukaisesti kaikessa yhdyskuntasuunnittelussa -Valistus lasten kurtusväkivalasta -Rikosten uhrien palveluverkosto ja todistajien tuki -Alkoholien kulutuksen vähentäminen mm. alkoholiveron korotuksella -Ennakoiva puuttuminen väkivaltaan -Lainsäädännön ja sen soveltamisen ennalta estävyys -Lasten ja nuorten turvataitokasvatus -Kriminalisoidaan lasten houkuttelu tapaamiseen seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa -Lisäresursseja lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseen -Turvallisuusalan toimijoiden osallistuminen monialaiseen varhaisen puuttumisen toimintaan -Ehkäisevä sosiaalityö syrjäytymisen ehkäisemiseksi -Maahanmuuttajien kotouttaminen -Päihdepalvelut -Väkivaltailmiön ja siihen puuttumisen koulutus eri ammattiryhmille -Työväkivaltaherkkien alojen koulutuksiin sisällytetään väkivaltaan ja sen uhan hallintaa koskevat opinto-osiot -Väkivaltaa koskeva tutkimus ja uhritutkimus 	<ul style="list-style-type: none"> -Tapaturmien ja onnettomuuksien ehkäisyn sekä ikääntyneiden tarpeiden huomiominen rakennusten ja asuinympäristön suunnittelussa -Koulutuksen ja osaamisen kehittämisen onnettomuuksien vähentämiseksi ja varautumiseksi suuronnettomuuksiin -Turvallisuustieto ja -taitokoulutus lapsille ja nuorille -Turvallisuusosaaminen ammatillisessa koulutuksessa -Turvallisuusviranomaisten yhteistyö ja -toiminta suuronnettomuuksissa sekä koulutusyhteistyö -Kotien paloturvallisuuden kehittäminen -Koti- ja vapaa-ajantapaturmien ehkäisytyö -Liikennejärjestelmien kehittäminen -Elinikäinen liikennekasvatus -Paikallinen turvallisuus -Tapaturmien ehkäisyn huomiominen päihdepolitiikassa -Kansalaisten omatoimisuuden parantaminen tapaturmien ehkäisyssä ja kiinnostus riskien hallintaan -Viranomaisten ja järjestöjen yhteistyö -Tapaturmatietojen hyödyntäminen turvallisuussuunnittelussa -Automaattinen liikennevalvonta -Rattijuopumusten torjunta -Jalankulkualueiden kunnossapito -Valistaminen tapaturmariskeistä -Turvallisuustekniikan käyttöönoton tukeminen -Kriisihoitamisen toimivuus suuronnettomuuksissa -Alkoholien käytön rajoittaminen -Ammattiryhmien perehdyttäminen tapaturmien ehkäisemiseksi -Syrjäytymisen ehkäisy ehkäisevällä sosiaalityöllä, varhaisella puuttumisella lasten ja nuorten ongelmiin, maahanmuuttajien kotouttaminen sekä päihdepalveluiden ja terveyspalveluiden saatavuus. 	<ul style="list-style-type: none"> -Elinkeinoelämä mukana talousrikostorjunnassa -Selvitykset eri toimialoille järjestäytyneestä rikollisuudesta -Poikikahallinnollisen talousrikosten uhka-analyysin viranomais-yhteistyökeskuksen perustaminen -Verkkorikosten torjuntaan ja tutkintaan poliisille lisäresursseja -Verkkorikoksia sekä niiden tutkintaa ja torjuntaa koskeva lainsäädäntö ajantasaiseksi -Eri viranomaisten tietojen hyödyntäminen rikostiedusteluun ja tutkinnan tukena -Verkkovalvonnan ja -tarkkailun lisääminen -Lainvalvonta-viranomaisten yhteistyö -Ilmoitusaktiivisuuden lisääminen tietoverkkorikoksista 	<ul style="list-style-type: none"> -Laaja eri sektorit käsittävä yhteistyö terrorismin torjumiseksi ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisemiseksi -Ääriilikeisiin hakeutumisen ja radikalismien torjunta laajalla valmiudella -Radikalisoitumista ja terrorismia koskeva tutkimustoiminta -Viranomaisten valmiudet torjua terroristisia tekoja ja ennalta ehkäistä niistä aiheutuva vaaraa yhteiskunnalle -Kansainväliset sopimukset turvallisuusyhteistyöstä, erityisesti kansainvälisestä tietojenvaihdosta -Turvallisuusjärjestelyt estämässä terrori-iskun kohteeksi valikoitumisessa -Yhteistyö väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ääriilikeiden laittoman toiminnan tunnistamiseksi ja niiden syihin vaikuttamiseksi -Kansallinen terrorismin torjunnan strategia -Viranomaisten työnjako terrorismin torjunnassa -Viranomaisten ja muslimiyhteisöjen sekä tarvittaessa muiden etnisten vähemmistöjen välinen neuvottelufoorumi 	<ul style="list-style-type: none"> -Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteinen strategia yritysien kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten torjumiseksi -Turvallisuusalan toimijoiden osallistuminen monialaiseen varhaisen puuttumisen toimintaan -Turvallisuuskäökölmät huomioon rakennetun ympäristön suunnittelussa ja rakentamisessa -Poliisille lisäresursseja verkkorikosten torjuntaan -Lainsäädännön esteet, puutteet rikollisten ilmiöiden tunnistamisessa, toimintamallien ja vastuiden epäselvyys korjattava rikostorjunnan tehostamiseksi -Tietoverkkorikoksia koskeva lainsäädäntö tarkistetaan -Viranomaisten riittävät ja ajantasaiset tutkintakeinot -Uusien rikosmuotojen kriminalisointi -Eri viranomaisten tietojen hyödyntäminen rikostiedusteluun ja tutkinnan tukena -Verkkovalvonnan ja -tarkkailun lisääminen -Lainvalvontaviranomaisten yhteistyö -Ilmoitusaktiivisuuden lisääminen tietoverkkorikoksista -Ehkäisevä sosiaalityö, varhainen puuttuminen lasten ja nuorten ongelmiin, maahanmuuttajien kotouttaminen, päihdepalveluiden ja terveyspalveluiden saatavuus 	<ul style="list-style-type: none"> -Tullivalvonta estämässä huumeiden maahantuontia -Poikikahallinnolliset strategiat, tavoitteet ja toimenpiteet huumausainerikollisuuden torjumiseksi -Turvallisuusalan toimijoiden osallistumista monialaiseen varhaisen puuttumisen toimintaan -Kansallinen ja kansainvälinen viranomaisyhteistyö
Päätteemat	<ul style="list-style-type: none"> Nuorisoväkivalta, perhe- ja lähisuhdeväkivalta, naisiin kohdistuva väkivalta, työssä kohdattu väkivalta, miestekijä, alkoholisti, syrjäytynyt, järjestäytynyt rikollisuus 	<ul style="list-style-type: none"> Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat, liikenneonnettomuudet, alkoholi taustatekijänä, tulipalot, suuronnettomuudet 	<ul style="list-style-type: none"> Harmaa talous, pimeä työvoima, veropetos, korruptio, järjestäytynyt rikollisuus, verkkorikokset 	<ul style="list-style-type: none"> Ääri-islamilaan terrorisimi, radikalisoituminen, torjunta, näköalattomuus, epäoikeudenmukaisuus 	<ul style="list-style-type: none"> Verkkorikokset, järjestäytynyt rikollisuus, ulkomaalaiset rikoksentekijät, päihteiden käyttäjät 	<ul style="list-style-type: none"> Järjestäytynyt rikollisuus, kansainvälisyys, verkostoituminen, maahantuonti
Keskeisimmät toimijat	<ul style="list-style-type: none"> Poliisi, STM, SM, OPM, OM, Suomen Kuntaliitto, Opetushallitus, järjestöt 	<ul style="list-style-type: none"> SM, STM OKM/OPM, Opetushallitus, LVM, Suomen kuntaliitto, järjestöt, VNK, VM, pelastuslaitokset, OM, PLM, YM, liikenneturva, tiehallinto, FK, KELA, Ilmatieteenlaitos, Terveyden edistämisen keskus, Työterveyslaitos, Kansanterveyslaitos, Stakes, UKK-instituutti, Turvatekniikan keskus, Kuluttajavirasto 	<ul style="list-style-type: none"> SM, VM, Tulli, Elinkeinoelämä, OM, PLM, LVM, Tietosuojavaltuutettu, Valtakunnansyyttävävirasto 	<ul style="list-style-type: none"> SM, VNK, OM, VM, TEM, YM, OPM, LVM, PLM, UM, Suurimmat kaupungit, muslimiyhteisön edustus, Ulkopoliittinen instituutti, Sektoritutkimuksen turvallisuustutkimuksen jaosto 	<ul style="list-style-type: none"> SM, OM, PLM, LVM, Tietosuojavaltuutettu, Valtakunnansyyttävä-virasto, 	<ul style="list-style-type: none"> SM, Poliisi, Tulli

Analyysitaulukko 3. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012 - uhkakehykset						
	Väkivaltarikollisuus	Onnettomuudet ja tapaturmat	Talousrikollisuus	Seksuallirikollisuus	Omaisuuksirikollisuus	Huumausainerikollisuus
Määritetty ongelma	<ul style="list-style-type: none"> -EU tason vertailussa korkea henkirikostaso -Henkirikosten tasossa alueelliset erot -Poliisin tietoon tulleiden väkivaltarikosten määrä lisääntynyt -Aamuyön väkivalta kaupungeissa -Koulusurmat ja muu väkivalta kouluissa -Toissa kohdattu väkivalta lisääntynyt -Maahanmuuttajataustaisiin kohdistuva väkivalta -Alkoholisoiton väkivalta -Naisiin kohdistuva väkivalta 	<ul style="list-style-type: none"> -Tapaturmien suuri määrä -Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat -Liikenne-onnettomuudet -Kuolemaan johtavat tapaturmat -Kaupallisten monitoimitilojen onnettomuusriskit -Sään ääri-ilmiöiden aiheuttamat häiriöt -Lasten ja nuorten tapaturmat -Aamuyön tapaturmat 	<ul style="list-style-type: none"> -Harmaa talous ja rahanpesu -Elinkeinoelämässä ilmenevä häirintä, esim. "hyvä veli" - verkostot -Järjestäytynyt rikollisuus yritystoiminnassa -Harmaan talouden kilpailua väärästä vaikutuksesta -Välikäivien etämyynti 	<ul style="list-style-type: none"> -Lapsiin ja nuoriin kohdistuva seksuaalinen häirintä -Poliisin tietoon tulleet seksuaalirikokset lisääntyneet -Netissä tapahtuva seksuaalinen häirintä ja "grooming"-ilmiö 	<ul style="list-style-type: none"> -Iäkkäisiin kohdistuvat varkaudet -Myyntä varkaudet- ja näpistykset - "Hit and run" - rikollisuus -Tietoverkoissa tehtävät omaisuusrikokset 	<ul style="list-style-type: none"> -Huumausaine-rikollisuudessa paljon piiorikollisuutta -Järjestäytyneet rikollisryhmät aktiivisia huumausaine-rikollisuudessa -Huumausaineiden käyttö
Ongelman syyt	<ul style="list-style-type: none"> -Väkivalta on alkoholiin liittyvää, etenkin henkirikokset -Syrjäytymisellä selvä yhteys väkivaltarikollisuuteen -Järjestäytyneiden rikollisryhmien väkivalta ja sillä uhkailu -Ravintoloiden sulkemisaikan kaupunkien keskustoiissa väkivaltaa -Naiset kokevat väkivaltaa useimmin töissä, kasvu lähes yksinomaan terveyden- ja sairaanhoidon ammateista -Lainsäädäntömuutos lisännyt poliisin tietoon tulleiden rikosten määrää -Pahoinpitelyä tehdään rasistisin motiivein -Lähisuhde- ja perheväkivalta kokemukset myöhemmän väkivaltaisen käytöksen taustalla -Annikselarvintolat keskittyneet pienellä alueella ja kokoa päihtyneitä yhteen ja päihtymystilansa vuoksi alttiimpia väkivallan käyttöön -Ihmisvihalla ja yli-ihmisajattelulla perusteltu väkivalta kuten koulusurmat -Töttömyys, miessukupuoli, päihteiden väärinkäyttö ja syrjäytymisen liittyvät myös lähisuhde- ja perheväkivaltaan -Alkoholien, muiden päihteiden ja mielenterveysongelmien lisääntyminen keskeinen syy väkivaltaisesti käytettyjen taustalla -Koulupudokkuudella ja työttömyydellä yhteys nuorten väkivallan tekemiseen 	<ul style="list-style-type: none"> -Kaatumiset ja liukastumisen aiheuttavat koti- ja vapaa-ajan tapaturmia -Mopoiu ja mopojen viritämien vaikuttaa mopo-onnettomuuksiin ja mopoilu lisää nuorten loukkaantumisriskiä -Alkoholi merkittävin tekijä onnettomuuksien taustalla -Alkoholi keskeinen tekijä nuorten hukkumisissa ja kuolemaan johtaneissa vesiliikenneonnettomuuksissa -Nuorten alkoholien käytön lisääntyminen voi vaikuttaa onnettomuuksien määrään -Mopojen ja kevyiden nelipyöräisten ajoneuvojen lisääntyminen lisännyt nuorten liikennetapaturmia -Iäkkäillä onnettomuusrisikää lisää hahmottamisongelmat ja reaktiivinen heikkeneminen sekä kohonnut riski sairauskohtauksiin ajon aikana -Sään ääri-ilmiöt voivat aiheuttaa vahinkoja yhteiskunnan tärkeälle infrastruktuurille -Piha-alueiden huono kunnossapito ja epäsiisteys aiheuttaa tapaturmia -Koti- ja vapaa-ajantapaturmia sattuu miehille eniten huolto-, korjaus- ja rakennustöissä, naisille eniten ruuanlaiton ja kotona liikkumisen yhteydessä 	<ul style="list-style-type: none"> -Järjestäytynyt rikollisuus pesee huumausainekaupasta saatua tuloja ja rahanpesu kytkeytyy lähes poikkeuksetta huumausainerikollisuuteen, muuhun järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja harmaaseen talouteen -Talousrikoksissa tekijät ovat muita rikoslajeja iäkkäämpiä eikä rikoksentekoaaktiivisuus laske iän myötä -Epäonnistunut talousrikostorjunta ruokkii harmaan talouden kasvua -Yhteiskunnan rakenteissa jonkin verran korruptiota, ns. "hyvä veli" verkostot, joissa vaihdetaan keskinäisiä palveluita -Elinkeinoelämän korruptio yhteydessä rakennusalan harmaaseen talouteen -Yritysten tietopääomaan ja taloudellisen tiedusteluun liittyvät riskit -Etämyynnillä sitoutetaan perusteellisiin sopimuksiin yrityksiä ja kiristetään 	<ul style="list-style-type: none"> -Lapset ja nuoret kohdistavat vertaisiinsa seksuaalista häirintää sosiaalisessa mediassa ja koulussa -Ulkomaalaiset raiskauksien ja muiden seksuaalirikosten tekijöinä väestöllistä osuuttaan useammin -Viestintävälineiden ja sosiaalisen median välityksellä tehdään yhä enemmän seksuaalista häirintää tai seksuaalirikos saa alkunsa niiden välityksellä -Lainsäädännön muutokset lisänneet poliisin tietoon tulleiden seksuaalirikosten määrää -Netissä tapahtuvat seksuaaliset ehdotukset voivat johtaa seksuaalirikoksiin -Netissä tapahtuvien seksuaalirikosten tekijät 20-40-vuotiaita miehiä, joilla useita uhreja 	<ul style="list-style-type: none"> -Syrjäytymisellä selvä yhteys omaisuusrikoksiin -Syrjäytyneet nuoret sekä ulkomailta tulleet ryhmät kohdistavat varkauksia iäkkäisiin, koska he ovat helppoja kohteita -Myyntäilöihin kohdistuneet varkaudet ja näpistykset kasvanee verrattuna muihin varkausrikoksiin -Näpistykseen syyllistyneet usein samat ihmiset toistuvasti -Ulkomaalaiset ammattirikolliset tehneet aiempaa enemmän "hit and run" tyyppisiä rikoksia -Tietoverkoissa voidaan tehdä pieni investoinnin laajoja rikoksia, josta mahdollisuus suuria rikoshyötyjä 	<ul style="list-style-type: none"> -Syrjäytymisellä selvä yhteys huumausaine-rikollisuuteen, kun itse käytetään huumausaineita -Huumausainerikoksien paljastaminen edellyttää poliisien aktiivista toimintaa (ns. valvontarikoksia)

	<ul style="list-style-type: none"> -Väkivallan ja uhkailun lisääntyminen oikeudenkäynnin asianomistajiin ja todistajiin lisääntynyt -Toisen lapset ja nuoret kohdistaa useimmin lievää väkivaltaa ikäisiinsä -Koulukiusaaminen ja väkivaltaan liittyvät uhkatilanteet voivat johtaa vakavampaan väkivaltaan 	<ul style="list-style-type: none"> -Iäkkäiden pidentynyt kotona asuminen lisää tapaturmia -Rakennusallalla sattuu eniten työtapaturmia -Ikääntyneiden lisääntyvä alkoholiin käyttö lisää tapaturmariskejä yhdistettynä lääkityksiin ja sairauksiin -Aamuyöllä ravintoloiden sulkemisaikaan päähtyneet joutuvat tapaturmiin 	<ul style="list-style-type: none"> perinnällä, kuluilla tai negatiivisella julkisuudella -Korruptio liittyy maankäyttöön ja siihen liittyvään rakentamiseen 	<ul style="list-style-type: none"> -Netissä levitetään arkaluonteista materiaalia nuorista tai sillä kiristetään -Nuoret viettävät paljon aikaa netissä eikä vanhemmat tiedä mitä siellä tekevät ja ketä kohtaavat 		
Ongelman seuraukset	<ul style="list-style-type: none"> -Väkivalta kasaantuu voimakkaasti, uhrin ja tekijät samoja, 90 % ei koe koskaan väkivaltaa -Nuoret aikuiset, etenkin miehet, yleisimmin väkivallan uhreja -Maahanmuuttajat muita useammin uhreina, somalit erityisesti poikkeuksellisen paljon -Järjestäytyneiden rikollisryhmien väkivaltaiset toimintatavat voivat aiheuttaa vaaraa ulkopuolisille -Alkoholisidonnaiset väkivallatilanteet suuret järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon muodossa -Lähiuhde- ja perheväkivallan kielteiset vaikutukset lasten ja nuorten kasvuun ja kehitykselle -Väkivaltaanteet voivat vaikuttaa kaupallisten monitoimittajien liiketoimintaan ja asiakkaiden viihtyvyyteen -Aamuyön häiriöt ja väkivalta voivat vaikuttaa joukkoliikenteen turvallisuuteen, sitoo poliisin resursseja ja aiheuttaa kustannuksia yhteiskunnalle -Lapsiin ja nuoriin kohdistuu enemmän väkivaltaa kuin aikuisiin ja tapaukset harvemmin poliisin tietoon -Opettajat yhä useammin väkivallan uhreina -Miehet useimmin väkivallan uhreina -Julkisella paikalla aikaa enemmän viettävät nuoret useammin väkivallan uhreina -Lapset ja nuoret useimmin ikäistensä uhreina -Oikeudenkäynnin asianomistajien ja todistajien väkivallalla uhkailu vaikeuttaa oikeuden toteutumista 	<ul style="list-style-type: none"> -Tapaturmat aiheuttavat terveyden ja hyvinvoinnin menetyksiä -Tapaturmista yhteiskunnalle suuret kustannukset (koti- ja vapaa-ajan tapaturmista 4 mrd. euroa vuodessa) -Kaupallisten monitoimittajien liiketoiminta voi kärsiä onnettomuuksista -Nuoret rattijuopottajat yllidestettynä kuolemaan johtaneissa liikenneonnettomuuksissa -Sähkökatkot ja tietoverkkoyhteyksien katkokset voivat vaikeuttaa yritysten toimintaa tai jopa lopettaa sen sekä voivat vaikuttaa yhteiskunnan turvallisuuden keskeisiin toimintoihin -Lasten sairaalahoitoa vaativat tapaturmat alle 15-v. lapsilla yhtä yleisiä kuin 20 vuotta sitten -2856 kuollut vuonna 2010 tapaturmissa, eniten 50-64-v. miehille ja 80-89-v. naisille -Iäkkäille tapaturmien seuraukset vakavia -Vuodessa tapahtuu noin 200 000 hahtaan tai vammaan johtavaa loukkaantumista ja määrä kasvanut 30 % 10 vuoden aikana -Työtapaturmissa kuolleita 29 v.2010 -Lapsia kuolee tieliikenteessä ka. 11 ja loukkaantuu alle 600 -Lähiuhde- ja perheväkivallasta kuolleista nuori -Nuorilla miehillä 7 kertainen riski naisiin verrattuna kuolla tieliikenneonnettomuuksissa -Vuosittain kuolee ka. 10 mopopilajaa ja loukkaantuu noin 1000 -Iäkkäiden koti- ja vapaa-ajan tapaturmat lisääntyvät 	<ul style="list-style-type: none"> -Järjestäytyneet rikollisryhmät tuoneet väkivallan ja sillä uhkaamisen talousrikollisuuteen -Rahanpesu aiheuttaa hintojen poikemista ja vaikeuttaa laillista yritystoimintaa, voi pakottaa laillisesti toimivia yrityksiä harmaaseen talouteen -Järjestäytyneet rikollisryhmät hankkivat yritystoiminnalla vaikutusvaltaa ja tukea rikolliselle toiminnalle -Harmaan talouden kielteiset ja kilpailua vääristävät vaikutukset erityisesti rakennus- ja kuljetusallalla -Läisäosa tieliikenteessä kuolleista nuori -Nuorilla miehillä 7 kertainen riski naisiin verrattuna kuolla tieliikenneonnettomuuksissa -Vuosittain kuolee ka. 10 mopopilajaa ja loukkaantuu noin 1000 -Iäkkäiden koti- ja vapaa-ajan tapaturmat lisääntyvät 	<ul style="list-style-type: none"> -Netissä tapahtuvien seksuaalirikosten uhreiksi joutuu sekä pojat ja tytöt, yleisimmin uhrin 12-15-vuotiaita tyttöjä -Tytöt uhreina selvästi useammin kuin pojat -Vuonna 2011 yhteensä 1565 poliisin tietoon tullutta lasten seksuaalista hyväksikäyttöä -Lapsen kannalta arkaluonteinen materiaali voi levitä netissä vuosikymmenten ajan -Lasten ja nuorten käsitys seksuaalisuudesta ja seksuaalisesta itsemääräämis-oikeudesta voi hämartyä heidän joutuessa kohtaamaan aikuisten elämään kuuluvia ilmiöitä netissä 	<ul style="list-style-type: none"> -Omaisuusrikokset yhä paremmin poliisin tietoon, koska edellytys vakuutuskorvausten saamiseksi -Iäkkäisiin kohdistuvat varkaudet aiheuttavat kadulla liikkumisen välttelyä, voi aiheuttaa erakoitumista ja ahdistusta iäkkäälle -Väkivalta omaisuusrikosten yhteydessä voi olla kohtalokasta iäkkäille -Omaisuusrikokset muodostava neljäsosan kaikista poliisin tietoon tulleista rikoksista -Poliisin tietoon tulleen varkausrikosten määrä kokonaisuudessaan vähentynyt mutta myymäläihin kohdistuvat lisääntyneet 	<ul style="list-style-type: none"> -Vankiloissa paljon ulkomaalaisia huumausainerikoksista, etenkin virolaisia -Huumausainerikoksiin saatuja tuloja pestään talousrikoksilla -Järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintatapoihin kuuluu väkivaltaa ja uhkailua
Ongelman ratkaisut	<ul style="list-style-type: none"> -Syrjätymisen ja yhteiskunnan jakautumisen ehkäisy -Tehokas väkivaltaan puuttuminen kouluissa -Oppilaitosten turvallisuustyö -Vakavan väkivallan uhan varhainen tunnistaminen, ennalta ehkäisy sekä valmiuden ylläpito -Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen toimenpideohjelma -Alkoholien käytön hillitseminen -Ravintoloiden aukioloaikaajan rajoittaminen -Ehkäisevän päihdetyön toimintamalli väkivallan vähentämisessä (PAKKA-hanke) -Koulusurmien tunnistaminen ja ehkäiseminen laajassa yhteistyössä ilmiön tunnistamisella ja varhaisella puuttumisella oppilaitoksissa, nuorisotoimessa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa, joita poliisi tukee -Järjestöillä ja kansalaisyhteiskunnalla tärkeä rooli väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyssä -Sovittelun lisääminen nuorten rikostentekijöiden kohdalla -Väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman toimeenpano ja säännöllinen raportointi -Toimintamallin luominen vakavan väkivallan ehkäisemiseksi -Poliisin uhka-arviointityökalun kehittäminen siten, että poliisi saa asiantuntijan uhka-arvion henkilön todellisesta uhkasta ja väkivaltapotentiaalista -Edistetään järjestöjen matalan kynnyksen palveluja väkivaltaongelmista kärsiville -Lähiuhdeväkivallan riskiarviointimallin (MARAK) pilotoinnin jatkaminen ja valtakunnallinen käyttöönotto -Selvitys perhesurmista ja niiden taustoista, jonka pohjalta arvioidaan viranomaisten toimintamahdollisuudet 	<ul style="list-style-type: none"> -Turvallinen elämä lapsille – toimenpideohjelma tapaturmien vähentämiseksi -Turvallinen – ohjelma ikääntyneille -Iäkkäiden asumisen turvallisuuden parantaminen -Mopoliin turvallisuuden parantaminen -Yritysten häiriöttömän toiminnan edistäminen ja kriisivalmiuden lisääminen -Koulujen ja oppilaitosten omatoimisen vaaratilanteiden varalle varautumisen ja harjoittelun tehostaminen -Tilannekuvaportaali huoltovarmuuden piiriin kuuluville yrityksille -Kehitetään suurpalojen tutkintaan liittyvää viranomaisyhteistyötä -Pelastustoiminnan resurssi- ja onnettomuustilastot julkisemmiksi -Ehkäisytyön tueksi -Alkoholien käytön hillitseminen -Talvisin tehokas luokkauten esto -Piha-alueiden ja kulkuväylien kunnossapito ja siisteys -Pelastuslaitokset tehostavat koulujen omatoimisen varautumisen ohjausta ja seuraavan harjoitusten toteutumista -Hyvinvointia edistävät kotikäynnit, joissa kiinnitetään huomiota turvallisuuteen ja tehdään yhteistyötä alueellisen pelastustoimen kanssa -Kaste-ohjelma edistämässä ikääntyneiden turvallisuutta ja vähennetään päihdehaittoja -Huovi-portaalin kehittäminen turvallisuustiedon tuottamisen ja saavutettavuuden parantamiseksi viranomaisille ja yrityksille 	<ul style="list-style-type: none"> -Laillista liiketoimintaa hyödyntävän järjestäytyneen rikollisuuden torjunta -Harmaan talouden torjuntaohjelma -Lainsäädännön muuttaminen pienryntäjien suojaamiseksi harhaanjohtavaa etämyyntiä vastaan -Yritysten tietopääomaan kohdistuvien rikosten torjunta -Esitutkintaviranomaiset tiedottavat aktiivisesti yritysten rikosturvallisuuteen liittyvistä ajankohtaisista ilmiöistä -Lisätään kaupparekisterin luotettavuutta 	<ul style="list-style-type: none"> -Tunnistetaan paremmin netissä tapahtuvan seksuaalisen häirinnän vakavuus -Varmistetaan poliisin riittävät tutkintakeinot mm. televälvonnalla mahdollistaminen ja peitetoiminta -Tietoverkoissa lapsen seksuaalisen hyväksikäytön estämiseksi ja selvittämiseksi -Tuotetaan tietoa ja viestitään nuorille seksuaalisesta häirinnästä ja väkivallasta -Lisätään viranomaisten läsnäolo verkossa ja kehitetään moniammatillista yhteistyötä verkossa -Tehostetaan nettipoliisityötä ja tehostetaan nuoriin kohdistuvien rikosten torjuntaa ja tutkintaa -Seksuaalirikosten uhrin palveluiden ja tuen kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> -Ikääntyneisiin kohdistuvien varkauksien ja ryöstöjen ennaltaehkäisy ja torjunta -Alueellinen pilotointi nopeutetusta menettelystä muiden kuin rangaistusvaatimus-menettelyssä käsiteltävien myymälävarkauksien osalta -Kiirehdytään esitystä sakkopäällystetyn toimeenpanon, joka suunnattu erityisesti toistuvasti myymälävarkauksiin syyllistyneille, jotka eivät maksa saamiaan sakkoja 	<ul style="list-style-type: none"> -Toimenpideohjelma huumausaineiden käytön ja sen aiheuttamien haittojen vähentämiseksi -Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaohjelman valmistelu
Päätteet	Henkirikos, syrjäytynyt, rikosten kasautuminen, miestekijä, lähiuhde- ja perheväkivalta, koulusurmat, työssä kohdattu väkivalta, päihteiden väärinkäyttäjät		Harmat talous, järjestäytyneet rikollisuus, ”hyvä veli” verkostot	”Grooming”, netissä tapahtuva seksuaalinen häirintä ja -rikokset, lapsiin ja nuoriin kohdistuvat seksuaalirikokset	Ikääntyneet, varkaus, ryöstö, nuoret syrjäytyneet, ”Hit and run”-rikollisuus, ulkomaalaiset rikostentekijät	Järjestäytyneet rikollisuus, huumausaineiden käyttäjät, piiorikollisuus
Keskeisimmät toimijat	SM, OKM, Oppilaitokset, Opetushallitus, STM, poliisi, poliisihallitus, järjestöt, OM, Suomen kuntaliitto, aluehallintovirasto	SM, Poliisihallitus, aluepelastuslaitokset, Finanssialan keskusliitto, OPH, SPEK,	OM, TEM, Poliisihallitus, poliisilaitokset, KRP	SM, STM, THL, OM, OKM, poliisi, aluehallintovirasto, järjestöt, poliisihallitus, Suomen kuntaliitto	SM, Poliisi, Poliisihallitus, syyttäjälaitos, tuomioistuinelaitos, OM	SM, Poliisi

Analyysitaulukko 4. Sisäisen turvallisuuden selonteko 2016 - uhkakehykset							
	Väkivaltarikollisuus	Onnettomuudet	Ääriliikkeiden väkivalta ja terrorismi	Laiton maahanmuutto	Huumausainerikollisuus	Omaisuusrikollisuus	Hybridituhat
Määritetty ongelma	-Väkivaltarikollisuuden kasautuminen -Poliisin tutkinta-ajat pidentyneet sekä pahoinpitelyistä ja raiskauksista jää merkittävä osa selvittämättä -Piiorikollisuus väkivaltarikoksissa ja seksuaalirikoksissa -Turvapaikanhakijoiden väkivalta- ja seksuaalirikokset	-Vesiliikenne-onnettomuudet -Suuronnettomuudet -Liikenne-onnettomuuksien ennaltaehkäisyn vähentyminen -Onnettomuuksien aiheuttamat häiriöt ja poikkeusolot	-Kansainvälinen terrorismi ja joukkomurhat uusia turvallisuusuhkia -Terrorismi ja terrorismiin radikalisoituminen yhteinen uhka EU:ssa -Terrorismin rekrytointi ja rahoitus -Terrorismin uhan kasvu Euroopassa, myös Suomessa -Terrorismi globaalina haasteena	-Turvapaikkaa hakevien määrän merkittävä kasvu -Laittoman maahanmuuton kriisi -Laittoman maahanmuuton liittyvä rikollisuus kasvussa -Laiton maahanmuutto globaalina haasteena	-Aiemppaa kovemman huumausainerikollisuuden lisääntyminen -Huumausaine-rikostutkinnan heikkeneminen -Järjestäytyneiden rikollisryhmien omaisuusrikollisuus yleistynyt -Nettipetokset rajassa kasvussa -Tutkinta-ajat pidentyneet	-”Pimeinä” tulleiden omaisuusrikosten selvittämisen heikkeneminen -Järjestäytyneiden rikollisryhmien omaisuusrikollisuus yleistynyt -Nettipetokset rajassa kasvussa -Tutkinta-ajat pidentyneet	-Hybridivaikuttaminen valtioliikenneonnettomuuksissa -Tiedustelutoiminta, jossa henkilötiedustelu lisäksi tullut tietoverkkotiedustelu -Hybridituhat käytännön toiminnaksi -Hybridituhat sisäisen turvallisuuden häiriötilanteita
Ongelman syyt	-Pieni joukko (2-5%) tekee yli 50 % kaikista rikoslakirikoksista -Heikossa sosioekonomisessa asemassa olevat, päihde- ja mielenterveysongelmaiset ja syrjäytyneet tekevät suuren osan pahoinpitelyrikoksista -Turvapaikanhakijoiden keskinäiset jännitteet johtaneet väkivaltaan -Turvapaikanhakijat vastustaneet väkivalloin viranomaisten toimia -Merkittävästi vähentynyt poliisin valvonta todennäköisesti lisää yleisellä paikalla tapahtuvia rikoksia kuten pahoinpitelyitä -Väkivaltarikollisuuteen vaikuttaviin taustatekijöihin ei oleellisesti voida vaikuttaa rikoksia selvittämällä -Anniskeluravintoloiden ympäristössä viikonloppuisin väkivaltaa -Rikollisuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat eriarvoistavana koettu yhteiskunta, huono-osaisuus ja syrjäytyminen -Turvapaikanhakijat suhteellista osuuttaan useammin epäiltyinä seksuaalirikoksista -Kiinnijäämisriski ja tehokas selvittäminen ei vaikuta laajamittaisiin väkivallantekoihin -Kiinnijäämisriski vaikuttaa vähän väkivaltarikoksiin	-Henkilötyövoimaa edellyttävä liikennevalvonta vähenee, kuten rattijuopumusten ja törkeästi turvallisuutta vaarantavien ajotapojen valvonta vähenee -Onnettomuusuhat aiempaa monimutkaisempia ja laaja-alaisempia	-Tehokkaalla rikosten selvittämisellä tai korkealla kiinnijäämisriskillä ei voida vaikuttaa näihin uhiin -Suomeen muotoutunut järjestäytyneitä terrorismin tukirakenteita -Terrorismi voi levitä konfliktimaista -Suomeen tullut turvapaikanhakijoiden joukossa henkilöitä, joita epäillään tai on jo tuomittu sotarikoksista -Yleisesti rikollisuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat eriarvoistavana koettu yhteiskunta, huono-osaisuus ja syrjäytyminen -Eurooppalaisessa turvallisuusympäristössä tapahtunut nopeasti muutoksia lähialueiden kriisien takia -Terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin perussyyt kaukana, mutta vaikutukset suuria -Lähi-idän ja Afrikan väkivaltainen ekstremismi, terrorismi ja isiliin taistelu vaikuttaa kaikkialla Euroopassa turvallisuuteen -Väkivaltaisten ääriliikkeiden toiminta tullut näkyvämmäksi -Konfliktialueilla taisteluihin osallistuneiden saapuminen ja paluu Suomeen sekä ääriliikkeistä kiinnostuneiden määrän kasvu ja heidän värväyksensä radikaaliin toimintaan -Yhteydet Suomesta terroristisiin toimijoihin ulkomailta lisääntynyt -Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden väheneminen ja epävakaa koettu yhteiskunnallinen tilanne kasvattaa myös kotimaisten ääriliikkeiden vetovoimaa ja ääriliikkeiden keskinäisiä yhteenottoja -Terrorismin torjunta vaikeutunut tietoteknisen kehityksen myötä, joka vaikeuttanut tiedonhankintaa	-Laittomaan maahanmuuttoon vaikuttaneet Syyrian sisällissota Ukrainan konflikti, terrorismi ja Pohjois-Afrikkaa koetellut kuivuus ja elintarvikkeiden hintojen nousu -Laajan laittoman maahanmuuton perussyyt kaukana - Afrikan, Lähi-Idän ja Keski-Aasian sodat ja niiden aiheuttama pelko tai toimeentulon puute ajavat suuria määriä ihmisiä liikkeelle -Varautuminen turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun huonona	-Turvapaikanhakijoiden myötä uusia kytköksiä huumausainerikollisuuteen -Huumausainerikollisuus ns. piiorikollisuutta, joka jää paljastamatta ilman poliisin aktiivista toimintaa -Huumausainerikollisuus järjestäytyntä rikollisuutta -Rikollisuuteen ja rikosten syntyminen vaikuttaa taustatekijät, joihin ei oleellisesti vaikuteta rikoksia selvittämällä, taustatekijät vaihtelevat rikollisuuden lajin mukaan, joita on esim. eriarvoistavana koettu yhteiskunta, huono-osaisuus ja syrjäytyminen -Pieni joukko (2-5%) tekee yli 50% kaikista rikoslakirikoksista	-Pieni joukko (2-5%) tekee yli 50% kaikista rikoslakirikoksista -Heikossa sosioekonomisessa asemassa olevia, päihde ja mielenterveysongelmaisia ja syrjäytyneitä, tekee suuren osan omaisuusrikoksista ja vahingonteosta -Järjestäytyneet rikollisryhmät tekevät aiempaa enemmän omaisuusrikoksia -Merkittävästi vähentynyt poliisin valvonta todennäköisesti lisää yleisellä paikalla tapahtuvia rikoksia kuten vahingontevoja -Rikollisuuteen ja rikosten syntyminen vaikuttaa taustatekijät, joihin ei oleellisesti vaikuteta rikoksia selvittämällä, taustatekijät vaihtelevat rikollisuuden lajin mukaan, joita on esim. eriarvoistavana koettu yhteiskunta, huono-osaisuus ja syrjäytyminen -Netissä tehdään yhä enemmän omaisuusrikoksia -Vastaanotto-keskuksiin kohdistunut ulkivaltaa ja vahingontevoja -Poliisilla riittämättömät resurssit rikostutkintaan	-Hybridivaikuttamisen keinot lisääntyneet valtioliikenneonnettomuuksissa -Muuttunut turvallisuusympäristön tilanne -Vaikuttamista vaikeaa alkuvaiheessa tunnistaa -Tietoverkot vaikuttamisen alustana -Toimintaympäristön kehitys on nopeaa ja vaikeasti ennakoitavaa -Pyritään vaikuttamaan valtion toimintaan, horjuttamaan päätöksentekoa ja loukkaamaan ulkorojen koskemattomuutta
Ongelman seuraukset	-Rikokset näkyvät yhteiskunnassa ja vaikuttavat turvallisuuden tunteeseen -Laajoissa väkivallanteoissa yhteiskunnalliset seuraukset voi olla niin vakavia, että ne on estettävä ennalta eikä selvittäminen jälkikäteen riitä -Poliisille ”pimeinä” tulleista raiskausrikoksista jää selvittämättä noin puolet -Pahoinpitelyistä jää selvittämättä lähes kaksi kolmesta -Lähi- ja perheuhdeväkivalta sekä seksuaalirikokset uhrin kannalta vakavia rikoksia -Väkivaltarikokset ovat arjen ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta haitallisia -Rikollisuuteen vaikuttavien tekijöiden vahvistuessa, lisääntynyt rikollisuuden määrä ja luottamus poliisiin laskee, joka heikentää poliisin mahdollisuuksia rikosten selvittämisessä ja tutkinnassa -Väkivaltarikokset vaikuttavat yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen -Väkivaltarikosten uhriksi joutuminen keskittyy	-Vesiliikenne-onnettomuuksissa menehtyi 18 henkilöä vuonna 2015 -Suuronnettomuuksien luonnon-, säteily-, kemikaali- ja räjähdys-onnettomuus) seuraukset voi olla kohtalokkaita ja ulottua laajalle alueelle niin merellä kuin ilmassa -Kriittiseen infrastruktuuriin (liikennejärjestelmät, sähkön- ja vedenjakelu) kohdistuvat häiriöt ja onnettomuudet voivat vaikuttaa suureen määrään ihmisiä -Liikennevalvonnan vähentyessä kiinnijäämisriski, koettu ja todellinen laskee, joka heikentää liikennesääntöjen noudattamista ja johtaa todennäköisesti liikenneonnettomuuksien määrän kasvuun	-Terrorismin seuraukset yhteiskunnallisesti niin vakavia, että estettävä ennalta, ei vain selvítettävä jälkeänpäin -Väkivaltaiset ääriliikkeet uhkaavat yhteiskuntarauhaa -Kiinnijäämisriski ja tehokas selvittäminen ei vaikuta terrorismiin -Terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin vaikutukset suuria -Terrorismin uhan kasvu Euroopassa vaikuttanut turvallisuuden tunteeseen -Tietotekninen kehitys, salauksen parantaminen ja tiedonhankinnan vaikeutuminen kasvattanut henkilö- ja tietoteknisten resurssien tarvetta viranomais-toiminnassa - Lähi-idän ja Afrikan väkivaltainen ekstremismi, terrorismi ja isiliin taistelu vaikuttaa kaikkialla Euroopassa turvallisuuteen	-Turvapaikanhakijat voivat velkaantua rikollisjärjestöille ja voivat tulla hyväksikäytetyksi, joutua ihmiskaupan uhreiksi tai ajautua järjestäytyneen rikollisuuden piiriin -Aiemppaa kovempi huumausainerikollisuus voi saapua uusien kansainvälisten kytkösten myötä -Turvapaikanhakijoiden suuri määrä lisännyt yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä -Turvapaikanhakijat ja vastaanottokeskukset joutuneet ilkivallan, vahingontekojen ja uhkailun kohteiksi -Turvapaikanhakijoita seksuaalirikoksista epäiltyinä -Turvapaikanhakijoiden välisissä jännitteissä sekä viranomaisten vastustamisessa turvaututtu väkivaltaan -Laittoman maahanmuuton kriisi uhkaa unionin perusrakenteita ja -mekanismeja -Laajan laittoman maahanmuuton vaikutukset suuria	-Uudet kansainväliset kytkökset voi lisätä aiempaa kovempaa huumausainerikollisuutta -Poliisin tiukkojen resurssien vuoksi törkeitä huumausainerikoksia jätettävä paljastamatta -Rikollisuuteen vaikuttavien tekijöiden vahvistuessa, lisääntynyt rikollisuuden määrä sekä luottamus poliisiin laskee, joka heikentää poliisin mahdollisuuksia rikosten selvittämisessä ja tutkinnassa -Rikokset näkyvät yhteiskunnassa ja vaikuttavat ihmisten turvallisuuden tunteeseen	-Rikokset näkyvät yhteiskunnassa ja vaikuttavat ihmisten turvallisuuden tunteeseen -Poliisin riittämättömien rikostutkinnan resurssien takia erityisesti vähäarvoiseen omaisuusrikollisuuden selvitystasote on matala (36 %, kun muiden rikosten pl. liikenne-rikokset 48,1%) -Heikentynyt rikosten selvitystasote voi heikentää luottamusta poliisiin -Jatkossa yhä suurempi osa rikoksista jää väkivaltasyyhtöiden vastuulle -”Pimeänä” poliisin tietoon tulleiden rikosten selvittäminen heikkenee entisestään -Rikollisuuteen vaikuttavien tekijöiden vahvistuessa lisääntynyt rikollisuuden määrä ja luottamus poliisiin laskee, joka heikentää poliisin mahdollisuuksia rikosten selvittämisessä ja tutkinnassa	-Tiedustelutoiminnan määrä on kylmän sodan tasolla -Hybridituhissa seuraukset yhteiskunnalle ja valtion turvallisuudelle voivat olla niin vakavia, että ne pitää ehkäistä jälkeen päin -Hybridituhien toteutumiseen ei voida vaikuttaa kiinnijäämisriskillä ja tehokkaalla selvittämisellä

	merkittävästi pienelle osalle väestöä	-Onnettomuuksista seuraavat häiriöt ja poikkeusolot -Polisiin paljastaminen liikennerikosten kokonaismäärän laskenut vuoteen 2014 verrattuna 3,6%.		-Järjestäytynyt rikollisuus, joka toimii usein yli rajojen, hyötty ihmisten ja yhteiskuntien ongelmista johtuvasta muuttoliikkeestä -Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ja sen edellyttämät taloudelliset panostukset vahvistaneet negatiivista ilmapiiä ja vastakkainasettelua sekä heikentänyt turvallisuuden tunnetta -Turvapaikanhakijoiden määrän ennakoimaton kasvu ja siihen liittyvät seurasuunnielmät muokkaavat sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöä monitahoisempaan, haasteellisempaan suuntaan odottamattomasti ja nopeasti -Maahantulojen joukossa mm. sotarikollisia -Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöt lisääntyneet turvapaikanhakijoiden määrän kasvettua			
Ongelman ratkaisut	-Polisiin estettävä ennalta laajamittaiset väkivallanteot -Polisiin yhdessä muiden toimijoiden kanssa kehittämät ennalta ehkäisevät moniammatilliset Ankkuri- ja MARAK-toimintamallit -Polisiin tutkintavelvollisuuden priorisointimahdollisuuden selvittäminen ja tarvittaessa lainsäädäntömuutokset -Poliisitoiminnan eri osa-alueilla eli järjestyksen ja rikospoliisin ja lupahallinnon toimilla tutkitaan, estetään ennalta tai rajataan rikosten vaikutuksia -Poliisi voi valvonnalla vähentää väkivaltaa tilanteissa, joissa rikoksen syntymisen todennäköisyys suuri, kuten viikonloppuisin anniskeluravintoloiden läheisyydessä -Rangaistustason nosto ei tarpeellista, koska ei vähennä rikollisuutta -Rikoksia ennalta estävää työtä rikollisuuteen vaikuttaviin syntytekijöihin yhteistyössä kunnan viranomaisten ja eri palveluita tuottavien järjestöjen kanssa -Merkittävää poliisitoiminnan panosta tarvitsevat ennalta ehkäisevän toiminnan yhteistyömallit edellyttävät lisärahoitusta	-Pelastustoimi yhdessä muiden toimijoiden kanssa vähentää onnettomuuksia ja rajoittaa onnettomuuksien seurauksia kaikissa oloissa -Pelastustoimi kehittää toimintamenetelmiään ja pitää yllä tilannekuvausta yhteiskunnan riskeistä sekä pitää yllä valmiutta toimia -Sisäministeriön, aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueet sekä pelastuslaitokset vahvistavat koordinaattorooliaan onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa ja niiden hoitamisessa -Selkeytetään eri toimijoiden rooleja ja toiminnan sekä sen suunnittelun perustaminen yhteisiin strategioihin ja valtakunnallista ohjausta -Kehitetään pelastustoimen johtamisjärjestelmää Sisäministeriön johdolla -Palopäällystön koulutusohjelman turvaaminen ja koulutusvastuun siirtäminen Poliisiammattikorkeakouluun, jolloin määrärahat siirretään Opetus- ja kulttuuriministeriöltä Sisäministeriölle -Laajennetaan automaattista liikennevalvontaa taajamiin -Poliisi liikennevalvonnallaan vaikuttaa liikenneturvallisuuteen merkittävästi	-Polisiin estettävä ennalta terrorismin ja laajamittaisia väkivallanteita -Tiedustelulainsäädäntö -Siviilirikriisinhallinnalla ulkoisessa ympäristössä tehtävä sisäisen turvallisuuden työtä terrorismin vastaisessa työssä ja vahvistettava kohdemaiden omaa kykyä ehkäistä ja hallita ongelmia -Polisiin yhdessä muiden toimijoiden kanssa kehittämät ennalta ehkäisevää työtä kuten moniammatillisen väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyn toimintamallit -Polisiin tutkintavelvollisuuden priorisointi mahdollisuuden selvittäminen ja tarvittaessa lainsäädäntömuutokset -Poliisitoiminnan eri osa-alueilla eli järjestyksen ja rikospoliisin ja lupahallinnon toimilla tutkitaan, estetään ennalta tai rajataan rikosten vaikutuksia -Rikoksia ennalta estävää työtä rikollisuuteen vaikuttaviin syntytekijöihin yhteistyössä kunnan viranomaisten ja eri palveluita tuottavien järjestöjen kanssa -Terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin hoitamiseen tarvitaan valtioiden ja viranomaisten yhteistyötä Euroopassa ja sen ulkopuolella -Eri viranomaisten kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö korostuu -Suomi ja sisäministeriö vaikuttaa aktiivisesti turvallisuuteen Suomen rajojen ulkopuolella (siviili)kriisinhallinnan ja rauhanvälityksen keinoin ongelmien lähtö- ja kauttakulkumaissa	- Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten suorituskyvyn parantaminen laittoman maahantulon ja turvapaikkailanteen hallintaan -Siviilirikriisinhallinta ulkoisessa ympäristössä tehtävää sisäisen turvallisuuden työtä ihmisalakuljetuksen vastaisessa työssä ja vahvistaa kohdemaiden omaa kykyä ehkäistä ja hallita ongelmia -Poliisitoiminnan eri osa-alueilla eli järjestyksen ja rikospoliisin ja lupahallinnon toimilla tutkitaan, estetään ennalta tai rajataan rikosten vaikutuksia -EU:n muuttoliikeagendan pidemmän aikavälin toimet: laittoman maahantuloon johtavien ylykkeiden vähentäminen ihmishenkien säästämisen ja ulkorajojen turvaaminen vahva yhteinen turvapaikkapolitiikka, joka ottaa huomioon Euroopan velvollisuuden suojella suojelun tarpeessa olevia ja uuden laillisen muuttoliikkeen politiikka -Laajan laittoman maahanmuuton hoitamiseen tarvitaan valtioiden ja viranomaisten yhteistyötä Euroopassa ja sen ulkopuolella -Suomi ja sisäministeriö vaikuttaa aktiivisesti turvallisuuteen Suomen rajojen ulkopuolella (siviili)kriisinhallinnan ja rauhanvälityksen keinoin ongelmien lähtö- ja kauttakulkumaissa	-Polisiin resurssien turvaaminen rikosten selvitys ja torjuntatyöhön, joka huumausainerikollisuuden paljastamisen perusedellytys -Tutkimusten mukaan kiinnijäämisriski, rikostuomioiden todennäköisyys ja tuomion ankaruus vähentää huumausainerikoksia -Polisiin tutkintavelvollisuuden priorisointi mahdollisuuden selvittäminen ja tarvittaessa lainsäädäntömuutokset -Poliisitoiminnan eri osa-alueilla eli järjestyksen ja rikospoliisin ja lupahallinnon toimilla tutkitaan, estetään ennalta tai rajataan rikosten vaikutuksia -Rikoksia ennalta estävää työtä rikollisuuteen vaikuttaviin syntytekijöihin yhteistyössä kunnan viranomaisten ja eri palveluita tuottavien järjestöjen kanssa -Merkittävää poliisitoiminnan panosta tarvitsevat ennalta ehkäisevän toiminnan yhteistyömallit edellyttävät lisärahoitusta	-Rikosilmoitusten vastaanottaminen siten, että veisi nykyistä vähemmän voimavaroja muulta poliisitoiminnalta, mutta siten, että halu ja mahdollisuus ilmoittaa poliisille rikoksista, häiriöistä ja viiheistä säilyy -Polisiin tutkintavelvollisuuden lainsäädäntömuutokset -Poliisitoiminnan eri osa-alueilla eli järjestyksen ja rikospoliisin ja lupahallinnon toimilla tutkitaan, estetään ennalta tai rajataan rikosten vaikutuksia -Rangaistustason nosto ei tarpeellista koska ei vähennä rikoksia -Rikoksia ennalta estävää työtä rikollisuuteen vaikuttaviin syntytekijöihin yhteistyössä kunnan viranomaisten ja eri palveluita tuottavien järjestöjen kanssa -Merkittävää poliisitoiminnan panosta tarvitsevat ennalta ehkäisevän toiminnan yhteistyömallit edellyttävät lisärahoitusta	-Viranomaisilla on oltava kyky havaita uhat ja riittävät voimavarat tilanteen hallitsemiseksi -Viranomaisten koulutus ja varautuminen hybridiuhkiin -Informaatio- vaikuttaminen on tunnistettava ja siihen käytettävä vastaamaan -Hybridiuhkien torjunta edellyttää kokonaisturvallisuuden vastaaminen edellyttää erityisesti toimivaltaisia viranomaisia -Lainsäädännön tarkentaminen viranomaisten toimivallasta hybridiuhkiin -Varautuminen reservin käyttöön -Rajavartiolaitos varautuu hybridiuhkiin osana rajaturvallisuus- ja meripelastustehtäviä -Tiedustelulain-säädäntö -Pelastustoimi osaltaan parantamassa kriisinkestävyttä yhteiskunnan riskitilannekuvausta ylläpitämällä ja valmiudella vastata niihin
Päätteemat	Pahoituspöytä, seksuaalirikokset, syrjäytyneet, seksuaalirikokset, piilorikollisuus, turvapaikanhakijat	Liikenne-onnettomuudet, suuronnettomuudet, häiriöt, poikkeusolot	Yhteiskuntarauha, terrorismi, väkivaltainen ekstremismi, radikalisoituminen, ääriliikkeet, tiedonhankinta, ennalta estäminen	Laittoman maahanmuuton kriisi, turvapaikanhakija, globaali haaste	Huumausainerikollisuus, piilorikollisuus, turvapaikanhakijat, järjestäytynyt rikollisuus	"Hit and Run – omaisuusrikollisuus, nettipekotteet, tutkinta ja selvittäminen	Tiedustelu, tietoverkkotiedustelu, informaatio-vaikuttaminen, turvallisuus-ympäristön muutos, valtiollinen vaikuttaminen
Keskeisim-mät toimijat	Poliisi	Pelastustoimi, Poliisi, Sisäministeriö	Sisäministeriö, Poliisi, Suojelupoliisi	Sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset, EU	Poliisi	Poliisi	Sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset, Suojelupoliisi, Puolustusvoimien

							virka-apu, kolmas sektori, elinkeinoelämä
--	--	--	--	--	--	--	-------------------------------------------

Analyysitaulukko 5. Sisäisen turvallisuuden strategia 2017 - uhkakehykset					
	Rikollisuus	Onnettomuudet	Ääriliikkeiden väkivalta ja terrorismi	Hybridiuhat	Koettu turvattomuus
Määritetty ongelma	-Väkivaltarikokset -Maahanmuuttajien rikollisuus -Rikollisuus yleensä -Kansainvälinen (järjestäytynyt) rikollisuus	-Onnettomuuksissa kuolleet -Teknologiaan liittyvät haavoittuvuudet -Luonnon-onnettomuuksissa ja tahallisisa toiminnissa -Onnettomuuksien aiheuttamat pelon ja turvattomuuden kokemukset	-Ääriliikkeiden rikollinen toiminta -Terrorismi ja terrorismin tukiverkostot -Väkivaltaisen ekstremismin -Väkivaltaisten ääriliikkeiden ja terrorismin aiheuttamat pelon ja turvattomuuden kokemukset	-Informaatio- ja hybridivaikuttaminen -Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus -Haitallinen vaikuttaminen valtioon päätöksentekoon ja väestöön normaalioloissa -Informaatio- ja kybersodankäynti ja niiden yhdistelmät	-Rikollisuuden, häiriöiden, onnettomuuksien, kansallisten ja kansainvälisten ilmiöiden aiheuttama pelko ja turvattomuuden kokemukset
Ongelman syyt	-Alle 5 % väestöstä tekee yli puolet rikoksista -Eriarvoistuminen ja syrjäytyminen suurimpia rikollisuuden taustatekijöitä -Nuoret miehet tekevät ikäryhmän kokoon nähden suhteellisesti eniten rikoksia ja syrjäytymisuhan piirissä olevien nuorten aikuisten osuus on kasvamassa -Jotkut maahanmuuttajaryhmät ylliedustettuina tietyissä rikoksissa -Laittomasti maassa olevat tai maasta poistamista odottavat ulkomaalaiset alttiita rikosten tekemiseen -Mielenterveysongelmiin liittyy väkivaltaa ja rikollisuutta -Huoont väestösuhteet lisäävät rikoksia -Kriisien, konfliktien ja epävakaiden yhteiskuntien aikaansaama muuttoliike ja sen myötä hallitsemattomaan maahanmuuttoon liittyy erimuotoista rikollisuutta -Terrorijärjestöt ja -verkostot hyödyntävät rajat ylittävän rikollisuuden muotoja -Konfliktialueilla Suomeen suuntautuva maahanmuutto voi lisätä kansainvälisten rikollisjärjestöjen läsnäoloa Suomessa -Lisääntyneen maahanmuuton seurauksena maahanmuuttajiin kohdistuvista rikoksista tullut kasvava turvallisuusuhka	-Teknologiaan hyödyntämisen lisääntyminen lisää luonnononnettomuuksissa haavoittuvuuksia -Tekninen infrastruktuuri, tietoverkot- ja järjestelmät kytkettyvät tiiviisti toisiinsa, jolloin luonnon-onnettomuudet ja tahallinen toiminta lisää riskejä ja haavoittuvuuksia -Verkottuneessa maailmassa onnettomuudet muualla lisäävät turvattomuuden kokemuksia	-Syrjäytyminen, työttömyys ja näköalattomuus synnyttää ääriliikkeitä ja ideologioita -Terrorismi saa voimansa äärimmäisyydeideologioista ja kasvaa oloissa, joita leimaa syrjäytyminen, työttömyys ja tulevaisuuden näkymien puute, heikko tai romahtanut hallinto ja perusvapauksia ja ihmisoikeuksia kunnioittavan turvallisuuskoneiston puute -Radikalisoituminen ja ääriliikkeiden voimistuminen ovat monimuotoisen syrjäytymisen seurauksia -Syrjäytyminen on kasvamassa, nyt 20-24-vuotiaista miehistä yli viidenneen työttömänä ja koulutuksen ulkopuolella -Muutunut toimintaympäristö -Ääriliikkeiden näkyvyys lisääntynyt polarisoitumisen, arvojen sirpaloitumisen, disinformaation ja kansainvälisten terrorismin tukiverkostojen syntyminen myötä -Hallitsemattoman maahanmuuton seurauksena maahanmuuttajiin kohdistuva väkivaltaisen ekstremismin ja ulkomaalaisvastaisten ääriliikkeiden toiminta kasvamassa -Konfliktialueilla suuntautuva maahanmuutto voi lisätä terrorismityhteyksiä, kansainvälisten terroristijärjestöjen läsnäoloa ja maahanmuuttajien joukossa väkivaltaisesti radikalisoituneita henkilöitä -Maassa laittomasti oleskelevat ja maasta poistamista odottavat alttiit väkivaltaiseen radikalisoitumiseen -Lisääntyneen maahanmuuton seurauksena väkivaltaisesti radikalisoitumisesta tullut kasvava turvallisuusuhka -Terrorismi pyrkii hyödyntämään verkottuneen maailman turvattomuuden tunnetta lisäävää vaikutusta -Mahdollisuudet reagoida terrorismin uhkaan on kestävässä epäsuhteessa uhkan toteutuessa aiheuttamien vahinkojen kanssa -Terrorijärjestöt ja verkostot hyödyntävät rajat ylittävän rikollisuuden muotoja, uutta teknologiaa sekä joukkotuhoojissa käytettäviä materiaaleja	-Pyrkimys saavuttaa poliittisia tavoitteita ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon -Digitalisaatio ja sosiaalinen media alustana vastakkainasettelun lietsomiseen -Kybertoimintaympäristö ja teknologian lisääntynyt käyttö lisää epävarmuuksia ja mahdollisuuksia haitalliselle toiminnalle -Pyrkii hyödyntää turvattomuuden kokemusta vaikutuksien maksimoimiseksi -Uusia vaikuttamistapoja syntyy kiihtyvällä tahdilla -Arvomaailmaltaan sirpaloitunut yhteiskunta haavoittuvampi informaatiovaikuttamiselle -Hybridivaikuttamisen keinoja voidaan käyttää voimapolitiikan välineinä -Avoin yhteiskunta tarjoaa mahdollisuudet sisäisen keskustelun kriisiytymiseen ja yrityksiin manipuloida yhteiskunnallista ilmapiriä	-Väärä tai vääristelty tieto lisää turvattomuuden tunnetta -Kokemus eri ilmiöistä on osa sisäistä turvallisuutta -Koetun turvattomuuden heikkenemisen vaikuttaa varsinaisen turvattomuustilanteen lisäksi laajemmasta maailmanpoliittisen tilanteen muututtua -Kansallisilla ja kansainvälisillä kriiseillä, onnettomuuksilla ja laajamittaisilla väkivallanteilla verkottuneessa maailmassa vaikutus turvattomuuden tunteeseen -Huoont väestösuhteet heikentävät koettua turvallisuutta -Terroristit ja informaatiovaikuttaminen pyrkivät lisäämään turvattomuutta
Ongelman seuraukset	-Väkivaltaan liittyy pelkoja ja huolia -Rikokset aiheuttavat pelon ja turvallisuuden kokemuksia -Laittomasti maassa oleskelevat ja maasta poistamista odottavat ulkomaalaiset haavoittuvassa asemassa rikosten uhriksi joutuminen näkökulmasta -Väkivaltarikosten uhriksi joutuminen keskittyy pienelle osalle väestöstä, 10 % väestöstä kokee yli 2/3 kaikista väkivallasta -Rikoksen uhrit ja tekijät usein samoja henkilöitä eri tilanteissa ja elämänvaiheissa -Rikoksen uhrit useimmin syrjäytyneitä -Maahanmuuttajiin kohdistuvat rikokset koskettavat laajempaa etnisesti tai kulttuurisesti valtaväestöstä poikkeavaa suomalaisten joukkoa -Joidenkin maahanmuuttajaryhmien ylliedustus rikoksentekeijöinä vaikuttaa kotoutumiseen ja siinä turvallisuusnäkökohtien huomioimiseen	-Luonnon-onnettomuudet voivat aiheuttaa merkittäviä häiriöitä yhteiskunnan tärkeisiin tietoverkkoihin- ja järjestelmiin -Onnettomuudet muualla voivat lisätä turvattomuuden kokemuksia Suomessa	-Suomeen ja Eurooppaan tulleet väkivaltaisesti radikalisoituneet henkilöt lisäävät terrorismin uhkaa -Ääriliikkeiden rikollinen toiminta -Alueiden ja väestöryhmien syntyminen, jotka alttiit väkivaltaisten ääriliikkeiden retorikalle ja rekrytoinnille -Maahanmuuttajat väkivaltaisen ekstremismin kohteena -Terrorismin aiheuttamat turvattomuuden kokemukset maksivoivat vaikutuksia -Toteutuessaan terrorismin aiheuttamat vahingot ovat hyvin merkittäviä -Terrorismin tukiverkostojen syntyminen lisää ääriliikkeiden ja niiden toiminnan näkyvyyttä -Schengen-sopimuksen kestävyys koetuksella terroristien vuoksi	-Vaikuttaa mielipiteisiin ja kiihdyttää väestön vastakkainasettelua -Uhkaa valtiollista päätöksentekoa ja ulkorajojen koskemattomuutta -Aiheuttaa jännitteitä valtioiden välillä -Aiheuttaa kohteelle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta -Lisää väestön polarisoitumista, arvojen sirpaloitumista ja vastakkainasettelua -Voi uhata avoimen globaalit tietoverkon tulevaisuutta väärin käyttämisen vuoksi -Toteutuessaan uhan aiheuttamat vahingot hyvin merkittävät -Disinformaatio lisää ääriliikkeiden ja niiden toiminnan näkyvyyttä -Informaatiovaikuttaminen ja valheellisen tiedon levittämisen lisää koettua turvattomuutta	-Turvattomuuden tunne heikentynyt viime vuosina
Ongelman ratkaisut	-Eri toimijoiden välinen yhteistyö -Maahanmuuttajien kotoutumiseen panostettava rikosten ehkäisemiseksi -Sovitetun viranomaisten ja oikeusjärjestelmän toiminta sekä rikoksia ennalta estävät palvelut yhteen siten, että ne vähentävät syrjäytyneiden henkilöiden rikollisuutta mahdollisimman tehokkaasti -Nuorten syrjäytymiskehitykseen puututaan moniammatillisesti mahdollisimman varhain -Hyödynnetään koulutuskäytäntöä nuorten turvallisuuden parantamisessa ja syrjäytymisestä johtuvien turvallisuusongelmien ennaltaehkäisyssä -Varmistetaan turvallisuusviranomaisten ja terveydenhuollon saumaton yhteistyö mielenterveysongelmista johtuvan väkivallan ja rikollisuuden	-Toteutetaan viranomaisten tarvitsemat kalusto- ja järjestelmähankinnat suuronnettomuuksiin vastaamiseksi -Varaudutaan häiriö- ja onnettomuustilanteisiin -Parannetaan varautumisen toimintamalleja kaikilla tasoilla -jatkokehittämällä viranomaisten yhteistoimintaa, kansallista riskienarviointia, varustointimenetelmiä, aie- ja valmiussopimuksia julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä, suuronnettomuusvalmiutta sekä varmistamalla näihin	-Yhteiskuntapolitiittinen päätöksenteko estämään väkivaltaisten ääriliikkeiden toimintaa ja rekrytointia sekä varmistettava, ettei synny alueita ja väestöryhmiä, jotka alttiit ääriliikkeiden retorikalle ja rekrytoimiselle -Toteutetaan viranomaisten tarvitsemat kalusto- ja järjestelmähankinnat terrorismiin vastaamiseksi -Torjunta väkivaltaisten ääriliikkeiden rikollista toimintaa -Väestön eriytymisen ja segregaaion estäminen -Sisäisen turvallisuuden analyysi- ja ennakoitotoiminnan kehittäminen valtioneuvoston johtamisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi sekä verkostoyhteistyön tueksi -Parannetaan tiedon saatavuutta turvallisuuksiviranomaisille SM ja VN kokonaistilannekuvasta sekä siviilitiedustelulla hankitusta analyysitiedosta -Parannetaan turvallisuusviranomaisten toimintavalmiutta ja suorituskykyä -Parannetaan turvallisuusviestinnän osaamista -Lainsäädäntöhankkeet ääriliikkeisiin ja terrorismiin varautumiseksi ja vastaamiseksi -Lisätään tutkimustietoa -Toimintaohjelma kansalaisten kriisisietokyvyn parantamiseksi	-Sisäisen turvallisuuden analyysi- ja ennakoitotoiminnan kehittäminen valtioneuvoston johtamisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi sekä verkostoyhteistyön tueksi -Korkea koulutustaso ja historialliset syyt suojaavat mielipidevaikuttamiselta -Tutkimus- ja rahoitusyhteistyön rakenteet ja käytännöt sisäasiainhallinnon ja eurooppalaisen hybridiuhkien osaamiskeskukseen (Hybrid COE) välillä sekä lisätään tutkimustietoa -Parannetaan tiedon saatavuutta turvallisuuksiviranomaisille SM ja VN kokonaistilannekuvasta sekä siviilitiedustelulla -Parannetaan turvallisuusviranomaisten toimintavalmiutta ja suorituskykyä hankitusta analyysitiedosta -Parannetaan turvallisuusviestinnän osaamista -Lainsäädäntöhankkeet hybridi- ja informaatiovaikuttamisen uuhin varautumiseksi -Toteutetaan viranomaisten tarvitsemat kalusto- ja järjestelmähankinnat hybridiuhkiin vastaamiseksi	-Vähennetään tahallisen ja tarkoituksellisen virheellisen tiedon levittämisen kielteisiä turvallisuusvaikutuksia viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöllä - Kehitetään strategista turvallisuusviestintää - Toimintaohjelma kansalaisten kriisisietokyvyn parantamiseksi -Vahvistetaan lasten ja nuorten turvallisuustaitoja sekä monilukutaitoa opetuksessa -Eri toimijoiden välinen yhteistyö -Luodaan toimintamallit hyvien väestösuhteiden edistämiseksi paikallisyhteisöissä

	<p>ennaltaehkäisemiseksi ja selvitetään mahdolliset säädosmuutostarpeet ja toteutetaan ne</p> <p>-Parannetaan ikääntyneiden osallistumismahdollisuuksia turvallisuuteen liittyvissä asioissa</p> <p>-Vahvistetaan kaupunkien kykyä ehkäistä kaupunkien sisältä segregatiiokehitystä</p> <p>-Luodaan toimintamallit hyvien väestösuhteiden edistämiseksi paikallisyhteisöissä</p> <p>-Toteutetaan lainsäädäntöhankkeita laittomaan maahantuloon, järjestäytyneeseen sekä verkko- ja talousrikollisuuteen varautumiseksi ja vastaamiseksi</p> <p>-Toteutetaan sisäisen turvallisuuden viranomaisten tarvittavia kalusto- ja järjestelmähankintoja verkkorikollisuuden uhkien vastaamiseksi</p> <p>- EU:n ratkaistava tulevana vuosina Eurooppaan suuntautuvan maahanmuuton kysymys</p>	<p>liittyvä harjoitustoiminta</p>	<p>-Vahvistetaan lasten ja nuorten turvallisuustaitoa sekä monilukutaitoa opetuksessa</p> <p>-Eri toimijoiden välinen yhteistyö</p> <p>-Tarkennetaan viranomaisten normaali- ja poikkeusolojen toimintavalmiudet sekä virka-apumenettelyt ja toteutetaan lainsäädäntöhankkeita äärioloihin varautumiseksi ja vastaamiseksi</p> <p>-Varmistetaan viranomaisten pitkän aikavälin resurssien suunnittelu</p> <p>-Luodaan poliisille ja rajavartiolaitokselle myös normaalioloissa käytettävissä olevat reservit ja harjoitetaan niitä sekä valmistellaan tarvittavat säädosmuutokset</p> <p>-EU:n ratkaistava tulevana vuosina Eurooppaan suuntautuvan maahanmuuton kysymys</p> <p>-Päivitetään terrorismintorjunnan strategia</p> <p>-Hyödynnetään siviilitiedustelua täysimääräisesti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi terrorismilta</p>	<p>-Tehostetaan tiedonvaihtoa SM viranomaisten ja VN tilannekeskuksen välillä liittyen hybridivaikuttamiseksi katsotuissa tapauksissa</p> <p>-Tarkennetaan viranomaisten normaali- ja poikkeusolojen toimintavalmiudet sekä virka-apumenettelyt ja toteutetaan lainsäädäntöhankkeita hybridi- ja informaatiovaikuttamisen uhkien varautumiseksi</p> <p>-Luodaan poliisille ja rajavartiolaitokselle myös normaalioloissa käytettävissä olevat reservit ja harjoitetaan niitä sekä valmistellaan tarvittavat säädosmuutokset</p> <p>-Hyödynnetään siviilitiedustelua täysimääräisesti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi laittomalta tiedustelutoiminnalta ja muilta uhkilta</p> <p>-Tuotetaan ratkaisut ja suositukset yksilön ja yhteisöjen valmiuksiin, osaamiseen ja tietoihin varauduttaessa erilaisiin turvallisuustilanteisiin</p> <p>-Keskitytään erityisesti henkisen kriisinsietokyvyn edistämiseen ja ajankohtaisiin turvallisuusosaamisen haasteisiin, kuten informaatio- ja hybridivaikuttamiselta suojautumiseen</p> <p>-Laaditaan ja toimeenpannaan toimintaohjelma kansalaisten kriisinsietokyvyn parantamiseksi</p> <p>-Varhaiskasvatuksen ja opetustoimen turvallisuusosaamisen vahvistaminen täydennyskoulutuksilla, joilla vahvistetaan lasten ja nuorten turvallisuustaitoja opetuksessa sekä monilukutaitoa</p>	
Pääteemat	<p>Väkilähtökäiset, syrjäytyminen, eriarvoistuminen, maahanmuutto, kansainvälinen rikollisuus, koettu turvattomuus</p>	<p>(Luonnon)onnettomuudet, tietoverkkojen- ja järjestelmien haavoittuvuudet, koettu turvattomuus</p>	<p>Ääriolot, väkivaltainen radikalisoituminen ja ekstremismi, terrorismi, ulkomaalaisvastaisuus, hallitsematon maahanmuutto</p>	<p>Informaatiovaikuttaminen, disinformaatio, arvojen sirpaloituminen, polarisoituminen, vastakkainasettelu</p>	<p>Turvattomuuden tunne, pelko, väestösuhteet, kansalliset ja kansainväliset ilmiöt, disinformaatio</p>
Keskeisimmät toimijat	<p>SM, Poliisi, OM (rikosentorjuntaneuvosto, etnisten suhteiden neuvottelukunta), STM, YM, OPM, TEM, syyttäjälaitos, RISE, AVIT, Kuntaliitto, THL, maakunnat, kunnat, järjestöt</p>	<p>SM, viranomaiset yhteistyössä, yksityisen sektorin yhteistyötahot</p>	<p>SM, viranomaiset yhteistyössä, Poliisi, Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, valtioneuvosto</p>	<p>SM, Sisäasianhallinnon viranomaiset, puolustusvoimat, järjestöt, valtioneuvosto, varhaiskasvatus ja opetustoimi</p>	<p>SM, eri viranomaiset yhteistyössä, STM, OM, OKM</p>